UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

DES TROUBLES

Apportés par l'État de Guerre

AUX RAPPORTS

ENTRE

PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES

ET DES

MOYENS D'EN RÉPARER LES CONSÉQUENCES

JURIDIQUES & ÉCONOMIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

Présentée et soutenue le Lundi 9 Juillet 1917, à 14 heures,

PAR M. LOUIS FAUTZ

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL CIVIL D'ANGERS

Président : M. BLONDEL, *professeur.*

Suffragants { MM. GRANDMOULIN, *professeur.*
THÉLOHAN, *professeur.*

ANGERS
IMPRIMERIE GAULTIER & THÉBERT
4, rue Garnier, 4
—
1917

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

DES TROUBLES

Apportés par l'État de Guerre

AUX RAPPORTS

ENTRE

PROPRIÉTAIRES ET LOCATAIRES

ET DES

MOYENS D'EN RÉPARER LES CONSÉQUENCES

JURIDIQUES & ÉCONOMIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Présentée et soutenue le Lundi 9 Juillet 1917, à 14 heures,

PAR M. LOUIS FAUTZ

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL CIVIL D'ANGERS

Président : M. BLONDEL, *professeur.*

Suffragants { MM. GRANDMOULIN, *professeur.*
THÉLOHAN, *professeur.*

ANGERS
IMPRIMERIE GAULTIER & THÉBERT
4, rue Garnier, 4

1917

BIBLIOGRAPHIE

DALLOZ. — *Guerre de 1914, Recueil des documents officiels, des textes législatifs et réglementaires.* 5 vol. in-16. 1914-1915.

MALNOURY, — *L'Etat de guerre et ses conséquences juridiques.* In-8, Besançon, 1914.

SAILLARD. — *Les loyers et le moratorium.* In-16, Berger-Levrault, 1915.

MAXIME LEROY. — *Le moratorium des baux à loyer ou à ferme et des congés.* Lois nouvelles. in-8, 1915.

G. MARTIN. — Préface de Charles Benoist : *Les problèmes de la Paix.* In-8, Paris, 1915.

Revue trimestrielle de droit civil, deuxième semestre 1914 et premier semestre 1915. *Articles de M. Wahl sur la législation civile de la guerre,* premier semestre 1916. *Articles de M. Wahl.*

MARION. — *La question des loyers en 1871.* Le correspondant du 25 juillet 1915.

MAUDUIT. — *La réparation des dommages causés par la guerre,* Revue politique et parlementaire, N° du 10 février 1915. p. 132 et s.

JOSEPH BARTHÉLEMY. — *Le droit à la réparation des dommages de guerre.* Même Revue, 10 mai 1915, p. 201 et s.

F. LARNAUDE. — *La réparation des dommages causés par la guerre, principes et applications.* Même Revue, 10 juin 1915, p. 417.

EDMOND VILLEY. — *La réparation des dommages causés par la guerre.* Revue d'Economie politique, mai et juin 1915, p. 218 et s.

JÈZE. — *Le fondement du droit à la réparation des dommages de guerre.* 1915.

— *Revue du droit public,* 1908, p. 38, sous arrêt du Conseil d'Etat, 6 décembre 1907.

JÈZE. — *Revue du droit public*, 1917. *L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs*, p. 5 et s.

— *Revue générale d'administration*. 1902, t. II, p. 11 et s.

RÉFORME SOCIALE. — *Discussion sur le moratorium des loyers*. 1er-16 février 1915, p. 115 et s.

PAUL COLLENOT. — *Les lendemains de la guerre : locataires et propriétaires*. Revue hebdomadaire, n° du 3 juillet 1915, p. 69 et s.

— *Documents parlementaires*. Chambre des députés 1915.

JACQUELIN. — *Le droit social et la réparation des dommages de guerre*. Chez Larose.

MAXIME LEROY. — *Le statut des Alsaciens-Lorrains*. Brochure (librairie des lois nouvelles).

JEAN SIGNORET. — *Le statut des sujets ennemis*. (Berger-Levrault, éditeur, 1916).

JACQUES DÉJARDIN. — *L'effet de la guerre sur les rapports entre propriétaires et locataires*. Thèse 1916, (librairie Arthur Rousseau).

GAZETTE DU PALAIS. — *Gazette des Tribunaux*. Recueil Sirey-Dalloz.

BERTHÉLEMY. — *Revue politique et parlementaire*. Janvier 1898, p. 5 et s.

HAURIOU. — *Droit public*, p. 419.

— *Note au Sirey* (1908-3-1). *Sous Conseil d'Etat*, 6 décembre 1908.

ESMEIN. — *Revue politique et parlementaire*. Août 1894, p. 200 et s.

— *Droit constitutionnel*. 5e édit., 1909, p. 616,

DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*. 1911, n° 160, t. II.

MOREAU. — *Le règlement administratif*. 1902, p. 180 et s.

BARTHÉLEMY. — *Revue politique et parlementaire* ; avril 1917. *Le gouvernement législateur*, p. 5 et s.

— *Revue politique et parlementaire ;* 1915. *Le droit public en temps de guerre.*

Journal *Le Temps* des 11 décembre, 21 décembre 1914 ; 8, 27, et 28 janvier 1915 ; 4, 13 et 19 février 1915 ; 11, 23, 25 et 30 mars 1915 ; 8 avril 1915 ; 11 mars 1915.

INTRODUCTION

La guerre qui sévit depuis le 2 août 1914, et qui menace de se prolonger, n'a pas été sans jeter une perturbation profonde dans tous les rapports juridiques et économiques. La guerre est venue paralyser brusquement le développement ou l'exécution de nombreux contrats, suscitant ainsi les difficultés les plus complexes ; la mobilisation de 30 classes (1889 à 1918) a amené, avec l'interruption du travail, l'arrêt soudain d'une notable partie de la vie économique. La plus grande fraction de la population active, les hommes de 20 à 48 ans, ont été enlevés à leurs occupations, et, par voie de conséquence, le surplus de la population, qui était engagée dans des liens contractuels avec ceux qui ont été soudainement mobilisés, a subi nécessairement, du chef de l'interruption de ces contrats, un dommage plus ou moins considérable, pouvant aller jusqu'à la ruine, entraînant toujours une diminution plus ou moins marquée de ses revenus. La guerre a eu fatalement pour conséquence d'augmenter sans cesse le nombre de ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de tenir leurs engagements, et ainsi la Nation tout entière a été atteinte dans ses forces économiques comme dans la vie de ses enfants.

De tous les problèmes consécutifs à l'état de guerre, l'un des plus graves, l'un de ceux qui ont provoqué le plus d'agitation dans la presse et le plus d'activité législative au Parlement, est assurément celui des loyers, et la raison en est facile à comprendre. En France, traditionnellement, la cause du propriétaire ne paraît pas absolument sympathique. On n'a pas perdu le souvenir de la rapidité avec laquelle, dans certains quartiers de Paris, s'est accentuée la hausse des

loyers et la rancune qu'en ont conservée les locataires a été partagée par l'opinion publique qui s'est montrée, d'une façon générale, favorable à leurs revendications. Assurément les doléances des propriétaires qui, comme les autres, accomplissent leur devoir, dont beaucoup ont été mobilisés le premier jour, n'ont pas paru négligeables. Mais, dans le différend qui divise actuellement les uns et les autres, les réclamations des locataires semblent bien réunir plus de sympathies auprès des pouvoirs publics que celles des propriétaires.

En effet, tous ces décrets et circulaires ne se sont préoccupés que des intérêts d'une seule des parties en cause, savoir ceux des locataires. Les propriétaires n'ont été visés que par l'obligation qui leur a été imposée de subir des prorogations successives de délais sans compensation.

A un autre point de vue, les droits des propriétaires semblent avoir été méconnus jusqu'ici : le projet de loi déposé par le Gouvernement le 8 juillet 1915 concernant les loyers échus pendant la guerre (*Doc. Parl.*, Chambres, Session de 1915, n° 1094), et relatif à la réduction éventuelle de cette dette locative, rejette uniquement le poids de la perte sur les propriétaires sans faire allusion à aucune coopération financière de l'État en leur faveur, ce qui constitue une différence caractéristique et, à notre avis, injustifiée, avec les dispositions prises par la loi du 23 avril 1871. Mais peut-être des atténuations seront-elles apportées à ce projet, d'autant plus que la presse s'est déjà fait l'écho de protestations qui semblent justifiées.

D'autre part, avant de commenter les principes dérogatoires au droit commun posés par les décrets, sur le moratorium des loyers, il convient de rappeler brièvement les principes de ce droit commun, tels qu'ils résultent du Code civil.

Les obligations du bailleur sont, d'après l'art. 1719 du Code civil, au nombre de trois : délivrer au preneur la chose louée, l'entretenir en état de servir à l'usage pour lequel elle a été louée, et en assurer la jouissance paisible au pre-

neur pendant la durée du bail. Quant au preneur, il est tenu de jouir de la chose conformément à sa destination, de payer le prix du bail et de restituer la chose louée à la fin du bail dans l'état où il l'a reçue ; enfin de donner congé conformément à la loi ou aux usages.

De ces diverses obligations corrélatives, celles qui ont été particulièrement visées par les décrets sont l'obligation imposée au locataire de payer le prix du bail et celle de donner congé dans le délai fixé.

L'obligation imposée au locataire de payer le prix du bail est corrélative de son droit de jouir de la chose louée. Aussi l'art. 1722 stipule-t-il que si, pendant la durée du bail, la chose est détruite en totalité par suite d'un évènement fortuit ou de force majeure, le bailleur devant au preneur la jouissance de la chose louée, le bail se trouve résilié de plein droit ; si la destruction n'est que partielle, le preneur peut demander la résiliation ou, s'il le préfère, une diminution de loyer. Dans aucun cas, le locataire n'a droit à une indemnité. Les risques sont donc pour le bailleur, puisqu'il supporte les conséquences de la perte. Par perte totale ou partielle, il ne faut pas entendre seulement, d'après la jurisprudence, la destruction matérielle de la chose, mais encore les faits qui, sans la détruire, la mettent dans l'impossibilité de donner une jouissance conforme à sa destination.

Cette règle a été fréquemment appliquée dans des cas où des circonstances fortuites, sans détruire matériellement la chose ou une de ses parties, en avaient empêché la jouissance. Par exemple, l'empêchement mis à l'occupation des lieux loués par suite de l'interruption des communications (1).

La jurisprudence semble ici confondre, comme le fait très justement remarquer M. Wahl (2), la destruction matérielle de la chose et la privation de la jouissance de la chose.

(1) Dalloz, *Rép.* v° *Louage*, n° 210 ; Cass., 21 janvier 1874, D. 74, 1, 170.
(2) V. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916, p. 1 et suiv.

Cette dernière peut, en dehors de toute destruction soit totale soit partielle, résulter d'un trouble. Ce trouble peut être un trouble de droit ou un trouble de fait (V. art. 1725 et 1726 du Code civil). Le trouble de droit suppose que l'auteur du trouble revendique un droit sur la chose ; le trouble de fait que le preneur est privé totalement ou partiellement de la jouissance de la chose pendant un certain temps, sans cependant que l'immeuble ait été détruit en tout ou en partie et cela par le fait de tiers agissant sans droit ou par suite de cas fortuits. Or si le bailleur doit au preneur la garantie des troubles de droit (art. 1725 du Code civil), il n'est en aucune manière garant des troubles de fait (art. 1725). La jurisprudence cependant, faisant violence aux principes et assimilant arbitrairement (V. Wahl précité) la privation de jouissance à la destruction matérielle, considère que le preneur qui est privé matériellement de la jouissance de la chose est libéré de l'obligation de payer son loyer, alors même que la privation de jouissance n'est que le résultat d'un trouble de fait ou d'un cas de force majeure. Elle aboutit donc ainsi à faire supporter par le bailleur soit les cas de force majeure, soit les troubles de fait qui rendent impossible au preneur la jouissance de la chose. Nous ne pouvons entrer dans l'étude détaillée de cette jurisprudence parmi de nombreuses décision (V. Poitiers, 12 juill. 1915, S., 1916, 2, 1) et la note de M. Wahl (Trib. civ. Nice, 14 juin 1915, Gaz. trib., 14 juill. 1915). Cette jurisprudence est très nettement favorable au preneur.

Si des mesures de défense nationale, des faits de guerre, tels que l'invasion ou le bombardement, ont mis obstacle à la jouissance du locataire sur les locaux qu'il occupait, celui-ci a le droit de demander une diminution de loyer proportionnelle au temps qu'aura duré cette privation de jouissance. C'est dans ce cas seulement que l'application de l'art. 1722 le dispense de payer son terme. S'il s'agit d'un local loué en vue d'une destination déterminée, comme l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession libérale, et que la guerre ait paralysé l'exercice du

commerce ou de la profession dont la perspective avait été la cause du bail, ce n'est plus la privation, ce sera aussi la simple diminution de jouissance qui permettra au locataire d'obtenir une réduction ou une remise de loyer.

Tout le monde est d'accord pour reconnaître que les règles posées par l'article 1769 en matière de baux à ferme, d'après lesquelles le preneur a droit, sauf convention contraire, à une remise proportionnelle de son fermage en cas de perte de la récolte, sont extensibles aux baux à loyer, et qu'il appartient au juge d'apprécier souverainement dans quelle proportion le bailleur, tenu en principe des risques, doit supporter la perte subie par son locataire.

En ce qui concerne le droit de donner congé, on sait que, s'il s'agit d'un bail fait sans écrit, c'est-à-dire sans indication d'un terme, un congé doit être nécessairement donné par une des parties à l'autre pour y mettre fin, en observant le délai déterminé par l'usage des lieux (art. 1736). Ce congé est ordinairement donné par acte d'huissier. Quant au bail fait avec indication d'un terme précis, il prend naturellement fin au terme fixé sans qu'il soit nécessaire de donner congé (art. 1736 et 1737). Toutefois le bail fait pour une durée déterminée est fréquemment passé pour plusieurs périodes, et il contient alors une clause stipulant soit que le contrat se continuera par une nouvelle période, faute de congé donné préalablement dans un délai déterminé (art. 1736, 1738, 1739), soit qu'il ne se renouvellera que si le locataire en a manifesté le désir par une déclaration faite avant la fin de la période en cours, avant le délai préfix (1).

(1) Nous croyons maintenant devoir appeler l'attention sur la différence essentielle qui existe entre les baux ruraux et les baux urbains, bien que les uns et les autres aient le même caractère juridique.

Dans le bail urbain, le locataire est un simple occupant. Le logement est le principal objet du contrat. Il donne lieu à une dépense improductive. Il n'est pas par lui-même, sauf en matière commerciale peut-être, une source de revenus. Dans tous les cas, le preneur doit se procurer par ailleurs ses moyens d'existence.

Dans le bail rural, au contraire, le preneur détient un capital productif de revenus. C'est l'exploitation du sol qui est l'objet essentiel du contrat

Enfin la question de savoir quelle est, en matière de bail, l'influence de la force majeure, se trouve régie par l'art. 1722,

dont le logement n'est que l'accessoire. L'absence du chef de famille n'entraîne pas fatalement l'arrêt de l'exploitation.

A cette considération, il faut en ajouter une autre qui relève directement de l'intérêt public.

Sans doute, est-il essentiel qu'un logement convenable soit assuré à toutes les familles françaises. Le Sénat, lorsqu'il a voté le projet de loi sur les baux à loyer, s'est attaché à concilier avec le respect de la propriété individuelle la nécessité de faire qu'en temps de guerre les familles des mobilisés et même les petits ménages dont le chef n'est pas mobilisé, fussent assurés de la stabilité de leur logement.

En matière de baux ruraux, une considération plus pressante encore intervient. Pour que la France vive, pour qu'elle puisse résister victorieusement au formidable assaut de ses ennemis, il faut qu'une production agricole intense couvre la plus large part de ses besoins.

S'il en est ainsi, trouvons-nous dans la législation existante les moyens de résoudre toutes les situations particulières créées par la guerre et qui peuvent faire obstacle, soit à l'exercice de droits très légitimes, soit à l'intérêt public?

La législation, nous la trouvons, soit dans le code civil, soit dans les décrets rendus en exécution de la loi du 5 août 1914.

L'article 1741 du code civil stipule comme causes de résiliation, la perte de la chose louée et l'inexécution des engagements pris par les parties.

L'article 1742 dispose que le contrat n'est résilié, ni par la mort du bailleur, ni par celle du preneur.

L'article 1766 prévoit comme causes de résiliation du bail rural : le fait par le preneur de ne pas garnir la ferme des bestiaux ou ustensiles nécessaires à son exploitation ; d'abandonner la culture ; de ne pas cultiver en bon père de famille ; d'employer la chose louée à un autre usage que celui auquel elle est destinée, ou, en général, de ne pas exécuter les clauses du bail, s'il en résulte un dommage pour le bailleur.

L'article 1769 permet au fermier, si le bail est fait pour plusieurs années et si, pendant la durée du bail, la totalité ou la moitié au moins de la récolte est enlevée par des cas fortuits, de demander une remise du prix de sa location, à moins qu'il ne soit indemnisé par les récoltes précédentes.

L'article 1770 vise le cas où le bail a été fait pour une année et où la perte est de la totalité ou tout au moins de la moitié des fruits. Le preneur est alors déchargé d'une partie proportionnelle de sa location.

Mais l'article 1773 précise ce qu'il faut entendre par cas fortuits : ce sont : « la grêle, le feu du ciel, la gelée et la coulure. ».

L'article 6, paragraphe 2 de la loi du 18 juillet 1889 ajoute une disposition importante à ces causes de résiliation, quand il s'agit du colonat partiaire ou du métayage.

La mort du preneur est alors une cause de résiliation du contrat. Le législateur a estimé que le bailleur avait contracté ici en considération des aptitudes professionnelles du colon ou du métayer.

Nous étudions plus loin quels sont, sur les baux ruraux, les effets des

aux termes duquel, en cas de perte totale, c'est-à-dire en cas d'impossibilité de jouissance pour le preneur par un fait indépendant de la volonté du bailleur, le bail est résilié de plein droit.

La guerre constitue-t-elle un cas de force majeure entraînant de plein droit la résiliation du bail au profit du locataire dont la jouissance est empêchée par les hostilités?

Le principe à poser à cet égard, c'est que l'état de guerre ne constitue pas par lui-même la force majeure; il n'entraîne pas *ipso facto* la résolution des contrats conclus antérieurement à la déclaration de guerre. Il peut seulement engendrer des impossibilités d'exécution qui constituent précisément des cas de force majeure, et au sujet desquels les tribunaux possèdent un pouvoir d'appréciation souverain (Trib. civ. Seine, 20 janvier 1915, Dall., 15, 5, 3; Trib. com. Perpignan, 5 février 1915, Dall., 15, 5, 3; C. Nancy, 14 juillet 1871, Dall., 71, 2, 158). D'une manière générale, l'hypothèse de force majeure entraînant la résiliation du contrat sans dommages et intérêts, ne peut exister que par suite d'événements qui rendent l'obligation impossible et non pas seulement plus lourde à supporter (1).

Ce sont ces idées générales qui servent de principes directeurs aux tribunaux dans la solution des questions d'espèces.

En conséquence, si la jouissance de la chose louée a été rendue complètement impossible, soit par la présence de

décrets pris par le gouvernement en vertu de la délégation législative du 4 août 1914.

Qu'il nous suffise de dire que les dispositions en vigueur, soit qu'elles s'appliquent à la résiliation, soit qu'elles visent la réduction du prix du bail, ne comprennent aucun des faits par lesquels la guerre peut atteindre les preneurs ruraux et les mettre dans l'impossibilité d'exécuter leurs contrats. La mort du fermier tué à l'ennemi, les blessures ou la maladie contractée à la guerre ne sont point des causes de résiliation. Le preneur ne peut se fonder sur les évènements de guerre pour réclamer une remise ou une réduction de ses fermages, alors que ces évènements ont eu pour effet de le priver d'une partie des avantages de son exploitation.

Cette situation est contraire à l'équité. L'intérêt général du pays peut en souffrir. D'où le projet de loi adopté par la Chambre avec modification et dont le Sénat est actuellement saisi.

(1) V. Dall., *Répert. suppl.*, v° *Force majeure*, n°s 16 et suiv.

l'ennemi, soit par l'effet des mesures préventives ordonnées par les autorités d'un pays envahi en raison de la proximité de l'envahisseur, il y a bien force majeure, équivalant à la destruction totale ou partielle de la chose louée, empêchant le propriétaire d'exécuter les obligations dérivant du contrat et donnant, par suite, au preneur, la faculté de demander, conformément à l'article 1722, soit une diminution de prix, soit la résiliation du bail. C'est ainsi que l'acte de l'autorité publique qui, à raison des nécessités de la guerre, prescrit la fermeture d'un théâtre, a incontestablement le caractère d'un événement de force majeure, et permet au preneur d'être entièrement exonéré du paiement de son loyer pendant toute la durée de la fermeture (Trib. civ. Seine, 5e chambre, 3 juillet 1915, le *Journal* du 4 juillet 1915; C. Paris, 5 avril 1873, Dall., 74, 2, 159; 23 décembre 1871, Dall., 71, 2, 225; comp. Trib. civ. Seine, 12 juillet 1871, Dall., 71, 3, 17); d'après cette décision, la simple diminution, par suite d'événements de guerre, des avantages d'agrément, de commodité ou de sécurité sur lesquels le locataire avait compté au moment du bail, n'équivaut pas à une destruction partielle des lieux loués, alors même que celui-ci aurait cru devoir, par prudence, les abandonner momentanément et ne saurait, dès lors, justifier sa prétention à une réduction de prix.

Le droit commun étant, comme on vient de le voir, insuffisant dans beaucoup de cas, le législateur de 1914-1916 a apporté des dérogations notables aux règles ci-dessus rappelées, d'abord en admettant les locataires à réclamer des prorogations de délais dans des hypothèses où le droit commun ne permettait pas de leur en accorder, ensuite en modifiant les principes admis en matière de congé; enfin en octroyant aux locataires le droit à une remise de loyer dans des cas où ils ne seraient pas fondés à se prévaloir des articles 1722 et 1769 pour demander une réduction de leur dette locative (projet de loi déposé par le Gouvernement le 8 juillet 1915 et propositions similaires analysées *infrà*).

Nous nous proposons, dans ce travail, d'étudier la situa-

tion qui a été faite aux locataires et aux propriétaires par les décrets intervenus depuis le début des hostilités. Mais, au seuil de cette étude, une comparaison s'impose : il est impossible, en effet, de ne pas remarquer que, 45 ans auparavant, la guerre malheureuse de 1870 avait suscité les mêmes difficultés et soulevé les mêmes problèmes. Quelle solution leur fut donnée à cette époque ? C'est ce qu'il nous semble opportun de rechercher préalablement.

Nous examinerons ensuite les décrets qui sont intervenus depuis le 2 août 1914 pour réglementer les rapports entre les propriétaires et les locataires; cet examen comportera, bien entendu, un rapprochement avec la situation en 1871, notamment au point de vue des mesures prises.

Enfin, nous indiquerons les dispositions essentielles du projet de loi actuellement en élaboration relatif à l'indemnisation des propriétaires et des locataires à raison du préjudice que leur aura causé l'état de guerre. Ici encore, il nous sera indispensable de rappeler les précédents, d'analyser les motifs d'ordre juridique ou économique qui militent en faveur des droits des uns et des autres, en faveur d'une indemnité, et d'indiquer les principes susceptibles de lui servir de fondement.

Chapitre I : La question des loyers en 1871.

Chapitre II : Étude des décrets rendus en 1914-1915 et 1916 sur le moratorium des loyers.

Chapitre III : Les projets de loi sur la résiliation des baux, sur la réduction ou l'exonération des loyers et les facilités procurées par l'État aux locataires pour acquitter leurs termes arriérés.

CHAPITRE I

La question des loyers en 1871

En 1871, comme aujourd'hui, l'armement d'une grande partie de la population et les misères d'une guerre prolongée avaient accumulé les dettes des locataires envers les propriétaires. Aujourd'hui, c'est deux ans et 4 mois, soit dix termes, dont la grosse majorité des locataires sont redevables envers leurs propriétaires (octobre 1914, janvier, avril et juillet 1915, janvier, avril, juillet, octobre 1916, janvier-avril 1917). En 1871, trois termes se trouvaient en retard lorsque la Commune se développa, et peut-être la crainte éprouvée par beaucoup de petits locataires à la perspective de se voir réclamer une dette locative hors de proportion avec leurs ressources ne fut-elle pas étrangère à la facilité avec laquelle se propagea le mouvement révolutionnaire (1).

A cette époque-là se manifestait un état d'esprit analogue à celui qui règne actuellement; beaucoup de débiteurs s'imaginaient que, vu l'énormité de l'arriéré, leur dette se trouverait finalement remise ; d'autre part, le législateur se rendait bien compte qu'une pareille solution n'était pas acceptable, et il s'ingéniait à choisir, entre les différentes propositions, celle qui lui paraissait la plus susceptible de donner satisfaction à l'équité, tout en assurant le respect de contrats librement conclus.

Voici comment procéda le législateur de 1871 : d'abord, au début du siège, un décret du 30 septembre 1870 accorda un

(1) Marion, *La question des loyers en 1871*, *Le Correspondant* du 25 juillet 1915, p. 311 et s.

délai de trois mois pour le paiement du terme d'octobre, ainsi que de tous les termes précédemment échus et non acquittés, à tous les locataires, dans le département de la Seine, qui déclareraient en avoir besoin. Toutefois, pour éviter des abus, pour prévenir notamment la mauvaise volonté des locataires solvables, qui refuseraient de payer, un décret ultérieur vint exiger le 9 octobre 1870, que les locataires hors d'état de se libérer, fissent, devant le Juge de Paix, une déclaration inscrite sur un registre spécial. Le décret du 3 janvier 1871 accorda un nouveau délai aux locataires, mais les propriétaires eurent le droit de contester l'exactitude des déclarations émanant de leurs locataires.

Cette législation ne prévoyait pas l'hypothèse où un preneur, qui avait arrêté un logement, y trouvait une personne installée dans l'appartement objet de la location nouvelle, et qui se prévalait des décrets pour refuser de laisser la place à l'autre. A défaut d'arrangement amiable, les maires furent autorisés à requérir le logement, même contre le gré du propriétaire des locaux vacants, là où il s'en trouvait de disponibles, même dans d'autres arrondissements.

A la fin de la guerre, une autre question se posa : il s'agissait de savoir dans quelle mesure les personnes grevées d'une dette locative trop lourde pourraient obtenir une remise sur son montant. Le problème, qui passionnait l'opinion, ne manqua pas de réveiller les appétits de tous les adversaires de la propriété. Dès avant la fin des hostilités, certains journaux présentaient le propriétaire comme aussi redoutable que les Prussiens : « N'est-ce pas assez, écrivait Félix Piat, des uhlans sans les huissiers, du siège sans la saisie, des bombes sans le papier timbré, du Prussien sans le propriétaire, tous les ennemis à nos trousses en même temps, toutes les horreurs de l'assaut au dehors et en dedans ! » (*Le Combat* du 6 janvier 1871). Le Gouvernement fut accusé de ménager tous les intérêts des propriétaires et de nourrir les plus noirs desseins contre les locataires : « Le Prussien, affirmait le journal *La Commune* du 21 mars 1871, n'avait pas encore emballé notre dernière pendule, qu'on déchaînait

déjà contre les victimes de la guerre la démence furieuse des plébiscitaires, des fournisseurs et des agioteurs de l'Empire, l'insolence de tous les portefeuilles ». — « Tant que la paix n'a pas été certaine, lit-on dans le *Mot d'ordre* du 3 mars 1871, tant que ces bonnes âmes ont pu craindre, à défaut de l'obus ennemi, le décret de la Révolution, les choses se sont bien passées. Aujourd'hui que le Prussien s'engage à ne plus brûler Paris, et que l'arrivée de M. Thiers au pouvoir éloigne tout péril de socialisme, Messieurs les propriétaires s'en donnent à cœur joie; ils veulent être les seuls à ne pas avoir souffert du siège. »

Le *Cri du peuple* (n° du 21 février 1871) ne tarissait pas d'injures et de menaces à l'égard de l'Assemblée Nationale : « En septembre dernier, les habitants de la capitale coururent aux armes, abandonnant les uns la plume, les autres l'outil, pour prendre le fusil. Pendant cinq mois, nous nous sommes exercés au maniement des armes et pliés à la discipline militaire. Aujourd'hui Paris et la France sont vaincus. On a préféré économiser notre sang que de nous conduire à la victoire... Mais nous sommes sans ressources, et c'est à vous qu'il incombe de définir au plutôt les relations entre les propriétaires et les locataires nécessiteux de Paris, et de déclarer que la Ville de Paris se charge de régler, au mieux des intérêts de tous, la dette locative, pendant la guerre, des défenseurs de la Capitale. Si vous laissez les choses en arriver aux expulsions, vente de meubles, etc., gare la guerre sociale, une guerre comme vous n'en aurez jamais vu, qui déracinera la propriété et emportera les propriétaires ».

Ainsi, certains journaux faisaient nettement dévier la discussion, et, sous prétexte de plaider la cause des locataires, excitaient la population à la lutte contre la propriété. Une question d'ordre exclusivement juridique se transformait par là en un problème de lutte de classes, et servait de thème aux plaidoyers les plus violents de ceux qui se prononcent pour la reprise de la propriété individuelle par la collectivité.

Une certaine *Ligue des locataires*, dirigée par un citoyen

nommé Boche, publiait dans le *Cri du Peuple* du 24 février 1871, le manifeste suivant : « Considérant que les calamités de la guerre n'ont pesé et ne pèsent encore que sur ceux qui vivent de leur commerce, de leur industrie, de leur travail et de leur emploi, c'est-à-dire sur la masse des locataires ; qu'en général les propriétaires, dont les décrets ont réservé les droits, ont su se soustraire aux charges et aux obligations de la défense, que leur influence a pesé d'un poids fatal sur les résolutions des hommes du gouvernement du 4 septembre ; que ce sont les propriétaires qui ont le plus contribué à la honteuse capitulation de Paris ; que ces propriétaires, dans l'espoir chimérique de perpétuer les abus et les privilèges, par l'exploitation du travail et de l'industrie, rêvent une restauration monarchique, restauration qui, si elle pouvait se réaliser, plongerait la Patrie dans la guerre civile ; les soussignés, commerçants, industriels, ouvriers et employés, jurent de ne jamais donner à leurs propriétaires ni un centime ni une promesse de paiement, soit écrite, soit verbale, aussi longtemps que la France ne sera pas rentrée dans l'intégrité de son territoire. Le même engagement est pris pour le cas où un gouvernement monarchiste serait substitué au régime républicain démocratique ».

Certains journaux en vinrent à persuader au peuple qu'en prenant les armes contre l'envahisseur, il n'avait combattu que dans l'intérêt des possédants, le prolétariat, dénué de ressources, n'ayant rien à perdre ; dès lors, quoi de plus légitime que de contraindre les possédants à supporter les frais de la guerre ? « Les propriétaires devraient savoir que, tout en défendant la Patrie et la République, les ouvriers défendaient les biens de leurs ennemis contre l'invasion. Ils défendaient avec tout leur courage la propriété de ceux qui veulent les mettre à la porte, aujourd'hui que tout est fini... S'il était fait comme les propriétaires le veulent, le malheureux ouvrier qui s'est enrhumé aux fortifications, fait tuer à Montretout ou ailleurs, pour garder et conserver leurs propriétés, perdrait tout, et ce serait la plus grande injustice ». Et l'on ajoutait, en reprenant le thème connu, que cette pro-

priété était cependant d'autant moins légitime qu'elle provenait de la spoliation des travailleurs. Comment admettre qu'on oblige l'ouvrier à payer un loyer pour une propriété qu'il a édifiée de ses efforts et qu'il a défendue de son sang dans l'intérêt d'autrui? »

De pareilles prémisses devaient conduire à des conséquences inadmissibles; et, en effet, les propositions les plus singulières furent émises : exonération complète accordée pendant la guerre, de tous les loyers au-dessous de mille francs; pour tous les autres, réduction à moitié, et paiement de la moitié subsistante non au propriétaire, mais à la Caisse des dépôts et consignations, pour être allouée aux blessés frappés d'une incapacité de travail et aux veuves et orphelins des citoyens morts en combattant pour la défense de Paris. Rien de plus logique, affirmait-on ; c'était le seul moyen de réparer la faute commise au début de l'investissement en n'établissant pas le rationnement et la distribution obligatoires pour tous, sans aucune considération de situation sociale; en ne supprimant pas les rentes, les loyers, comme se trouvaient supprimés les salaires, et en n'allouant pas à tous les mêmes secours (1).

Bien plus, les propriétaires devaient être tenus de restituer les loyers touchés par eux et de les verser dans les caisses de l'État pour aider au paiement de la contribution de guerre (*Cri du Peuple*, 11 mars 1871). Affirmation plus extraordinaire encore : le *Cri du Peuple*, (31 mars 1871) allait jusqu'à soutenir qu'il ne suffirait pas, pour satisfaire la justice, de dispenser les locataires d'acquitter leurs termes arriérés : les propriétaires leur devaient une indemnité, en raison des dangers courus pour la défense de la propriété et de la privation des avantages attendus de la location. Le fait d'avoir habité une ville assiégée manquant à la fois d'aliments, de combustible et d'éclairage, n'équivalait-il pas à une tromperie sur la valeur de la chose louée?; et le *Cri du Peuple* en concluait froidement à la non exécution du con-

(1) Beslay, *Lettre au Combat*, 13 décembre 1870.

trat de louage et à la responsabilité du propriétaire (n° du 31 mars 1871). Non seulement le propriétaire ne toucherait rien, mais encore ce serait lui qui devrait payer son locataire. Les adversaires de la propriété ne paraissaient pas ainsi se douter que nombreux étaient les propriétaires qui avaient fait leur devoir, et que tous avaient à supporter des charges auxquelles il leur était impossible de satisfaire sans toucher à leur revenu normal.

D'autres opinions moins excessives étaient soutenues : certains acceptaient l'idée d'une indemnité au propriétaire, mais sous les réserves suivantes : exonération pour tous les locataires qui n'avaient pu jouir de leur logement, diminution de tous les baux passés depuis douze ans dans une proportion correspondante à l'accroissement factice de valeur qui s'était produit sous le régime impérial; indemnité aux propriétaires privés de leurs revenus. Cette indemnité serait prélevée sur les fonds provenant d'amendes versées par les propriétaires coupables d'avoir précédemment dissimulé, en vue d'éviter des augmentations d'impôts, la véritable valeur locative de leurs immeubles.

Certains publicistes se rendaient compte de l'injustice qu'il y aurait à accorder le même traitement à tous les locataires et à refuser aux propriétaires le moyen de faire valoir leurs droits. Ne devait-on pas des secours spéciaux aux propriétaires de la banlieue, chassés brusquement de leurs logis par l'approche soudaine de l'ennemi? D'autre part, comment admettre au bénéfice d'une exonération des locataires dont les revenus n'avaient subi aucune atteinte, ou même s'étaient grossis pendant les hostilités? « Quant aux locataires riches, plus riches souvent que leur propriétaire, quant aux commerçants et industriels ayant, durant le siège, réalisé d'énormes bénéfices, quant aux employés de l'État qui ont continué à toucher leurs traitements, pourquoi ce royal cadeau de la remise de neuf mois de loyer? Quoi! le boulanger, le boucher, tous les marchands de comestibles et de denrées coloniales qui ont battu monnaie avec notre misère, tous les fournisseurs d'équipements militaires, tous les déserteurs

qui n'ont partagé ni nos souffrances ni nos dangers, bénéficieraient de près d'une année de loyer à la barbe de leurs propriétaires, qui peut-être auront souffert et rempli bravement leur devoir de citoyens? Non, celà n'est pas possible! »

Mais cet appel à la raison devait rester sans écho. La Commune, dès le 21 mars 1871, supprimait pour les locataires en retard l'obligation d'acquitter les trois derniers termes arriérés, posant ainsi une règle aussi absolue qu'injuste, qui ne tenait nul compte des situations individuelles, soit chez les propriétaires, soit chez les locataires. Cette première disposition était suivie d'autres non moins critiquables : les sommes déjà versées sur les termes arriérés devaient être imputées sur les termes à venir; tous les baux, pendant une durée de six ans, devaient être résiliables à la volonté des locataires. Le décret annonçait que d'autres mesures règleraient ultérieurement la question de la dette hypothécaire; (elles ne furent jamais prises). Les journaux du temps rapportent que nombre de locataires, même d'une situation aisée, profitèrent de l'aubaine pour déménager subrepticement sans régler leur note, forts, au besoin, de l'appui de la garde nationale.

Le décret du 29 mars fut accueilli avec satisfaction par la presse au service de la Commune. Certains clubs, toutefois, estimèrent insuffisantes les dispositions adoptées; le club « Eustache » et « Nicolas-des-Champs » aurait voulu que les locataires de moins de 500 francs bénéficiâssent d'une quittance anticipée pour les termes de juillet et d'octobre, et qu'une réduction d'un tiers fût accordée aux loyers supérieurs. Enfin, le journal *Le Vengeur* (7 avril 1871) soutenait qu'il fallait permettre aux locataires payant leur loyer d'acquérir la propriété de l'immeuble dans une proportion correspondant aux quatre cinquièmes des sommes qu'ils verseraient, et il estimait qu'ainsi seraient satisfaits les intérêts de tous.

L'œuvre législative de la Commune ne mérite plus aujourd'hui d'être exhumée qu'à titre de curiosité historique; elle a été une manifestation passagère du socialisme momenta-

nément triomphant; mais il va de soi que les mesures préconisées, aussi incohérentes qu'injustes, n'étaient point de nature à résoudre le problème des loyers. Le Gouvernement de Versailles était mieux qualifié pour donner une solution raisonnable à cette délicate question, et la loi qu'il élabora conciliait, d'une manière équitable, les intérêts des propriétaires et ceux des locataires. Le projet de loi sur les loyers dans le département de la Seine, déposé par le Gouvernement le 28 mars 1871, instituait des commissions arbitrales, mi-partie de propriétaires et mi-partie de locataires. Elles étaient investies du droit d'accorder, pour le paiement des loyers personnels, des délais pouvant aller jusqu'à deux ans, et pour des locaux de caractère industriel ou commercial des réductions susceptibles d'atteindre le quart.

On objecta toutefois au projet qu'il ne soulageait pas toutes les infortunes et qu'il ne tenait pas compte de l'insolvabilité d'une foule de petits locataires qui, en dépit de leur bonne volonté, seraient dans l'impossibilité de payer, même en deux ans, la somme importante représentée par l'arriéré. D'autre part, la réduction n'était pas une compensation assez large pour les locataires de la banlieue, qui avaient dû évacuer leurs logements sur l'ordre de l'autorité militaire ou sous la menace de l'invasion, ni pour les locataires qui avaient été forcés de quitter en hâte les quartiers bombardés. Aussi, après modifications, deux règles très équitables furent admises : 1° Possibilité d'une réduction de prix pour tous les locataires ayant souffert d'une privation de jouissance; 2° remise des loyers aux loeataires reconnus insolvables pour les logements de 600 francs et au-dessous, le département prenant la charge de rembourser aux propriétaires une partie de leur créance à la condition d'exonérer leurs débiteurs du surplus de leur loyer.

« L'insolvabilité des locataires, disait très justement M. Léon Say, rapporteur de la Commission, est un fait devant lequel les propriétaires, s'ils ne perdent pas leurs droits, peuvent au moins perdre le montant de leurs créances, et votre Commission reconnaissait que cette insol-

vabilité, en s'étendant sur un nombre considérable de locataires, prenait un tel caractère de généralité qu'elle autorisait l'intervention de la loi, tant au point de vue de la création d'une juridiction spéciale qu'au point de vue de l'arrangement qu'il était utile d'amener propriétaires et locataires à conclure, dans une idée politique de bonne entente, entre les diverses classes de citoyens ». M. Dufaure, Ministre de la Justice, déclarait que le but poursuivi par le Gouvernement était surtout de précipiter les arrangements entre propriétaires et locataires, sans s'immiscer dans les contrats privés, et il résumait ainsi la portée du projet dont il réclamait le vote : « Sans doute, c'est une liquidation qui serait faite sans la loi, mais qui ne serait faite que trop tard ». Ainsi la Commission s'était inspirée de l'idée de mettre au-dessus de toute atteinte le droit de propriété et le respect des contrats, et elle cherchait à résoudre les difficultés par un jury d'équité.

Et cependant, si modéré que fût le projet du Gouvernement, il se trouva à cette époque des membres de l'Assemblée Nationale qui estimèrent que le projet allait trop loin en modifiant des situations qui devaient être définitives d'après les contrats conclus (voir les séances du 17 avril 1871 et du 21 du même mois). Une des critiques les plus sérieuses fut dirigée contre la partie du projet qui disposait des finances du département de la Seine pour rembourser les propriétaires dont les locataires étaient insolvables. Mais il fut répondu, à très juste titre, que, si cette manière de faire était anormale, la situation, elle aussi, se trouvait sans précédents. Finalement, le texte définitif fut voté le 21 avril 1871, sans que le projet de la Commission ait été beaucoup modifié dans ses grandes lignes. Ainsi furent établis des jurys spéciaux chargés du rôle d'arbitres entre les propriétaires et les locataires, investis du pouvoir de statuer souverainement sur toutes les contestations relatives aux loyers restant dûs et afférents aux trois derniers termes.

Ces jurys eurent la faculté d'accorder des réductions pour tous les loyers, proportionnelles au temps de la non jouis-

sance. Quant aux loyers de caractère industriel et commercial, la réduction pouvait être proportionnelle au temps pendant lequel il se serait produit, par suite des événements du siège, une privation ou une diminution de la jouissance commerciale ou industrielle prévue par les parties. Dans les autres cas, les jurys avaient le droit d'accorder des délais susceptibles de se prolonger jusqu'à deux ans, avec paiements échelonnés et billets à ordre correspondant aux diverses échéances. En cas de départ avant complet paiement, sans dépôt d'une caution estimée suffisante par le juge de paix, le propriétaire conservait le droit de réaliser le gage affecté à sa créance de loyer.

Relativement à la compétence, en dehors des jurys arbitraux dont la mission vient d'être exposée, les tribunaux ordinaires demeuraient en principe compétents pour les contestations relatives à la résiliation des baux par l'effet de la force majeure ; cependant, si les parties y consentaient, elles pouvaient porter la question devant les jurys spéciaux, qui devenaient alors compétents pour statuer sur la résiliation du contrat du louage.

Enfin, l'article 8 de la loi du 21 avril 1871 réglait la question de la participation de l'État à l'indemnité à allouer aux propriétaires non désintéressés. Le principe de cette participation était nettement posé par ce texte : « Dans le cas où le département de la Seine, qui y est d'avance autorisé, consentirait à payer à tous les propriétaires de logements de 600 francs ou moins, le tiers de ce qui leur restera dû, par les locataires, sur les termes échus en octobre 1870, janvier et avril 1871, sous la double condition que les propriétaires donneront quittance définitive du surplus et maintiendront leurs locataires en possession pour le terme d'avril à juillet prochain, l'État participera à un tiers pour ces paiements, sans que cette participation puisse dépasser 10 millions de francs ». Ce texte, d'une rédaction un peu embarrassée, mettait les propriétaires en face d'une alternative vis-à-vis de tous les locataires payant un loyer inférieur à 600 francs : ou bien le propriétaire conservait le droit de poursuivre à

ses risques et périls le recouvrement des termes échus, ou bien il acceptait de donner à ses locataires décharge des deux tiers de sa créance. Moyennant cet abandon, et l'engagement de conserver les locataires jusqu'au 1er juillet 1871, la ville de Paris et l'État se substituaient aux débiteurs pour le dernier tiers restant, et versaient aux propriétaires cette portion de la dette locative. Il importe de noter, d'ailleurs, que cette combinaison était facultative pour les propriétaires ; à eux de choisir; aucun sacrifice ne leur était imposé : « La Commission, disait M. Léon Say, n'a voulu exonérer de plein droit aucun locataire, ni imposer d'autorité un règlement aux propriétaires. Mais, elle a pensé qu'il appartenait à l'État et à la Ville de participer aux arrangements qui pourraient intervenir entre propriétaires et locataires, c'est-à-dire d'accorder à ceux des propriétaires qui auraient exonéré les locataires de ce qui leur reste dû, une indemnité égale à la moitié de ce reliquat... Les propriétaires sont libres de refuser ». Au cas où les propriétaires préféreraient ne pas accepter la combinaison proposée, ils garderaient le droit de poursuivre, à leurs risques et périls, le recouvrement intégral de leurs créances contre leurs locataires. La procédure était alors simplifiée par l'institution de jurys spéciaux composés de locataires et de propriétaires, chargés de résoudre le plus rapidement possible les difficultés encore en suspens.

On ne peut qu'approuver la solution apportée par le législateur de l'époque au problème des loyers, car, d'une part, il n'a admis aucune dérogation aux principes du Code civil; il n'a pas fait de loi d'exception, et, d'autre part, il a accepté l'idée fort équitable, à notre avis, que la dette de loyers non payés demeure pour partie à la charge de la collectivité. En outre, la répercussion financière, qu'il faut également considérer après une guerre qui a livré un si rude assaut aux finances de l'État, n'a pas été très sensible. D'après les calculs de la Commission, il y avait environ 500.000 locations, dont 360.000 personnelles, 140.000 industrielles ou commerciales. Sur les 360.000 locations person-

nelles, 284.000 étaient égales ou inférieures à 600 francs et représentaient un total réel d'environ 95 millions; 76.000 dépassaient ce chiffre pour une valeur de 181 millions. Comme on pouvait envisager le maximum d'application de la loi, et craindre qu'elle ne produisît son effet pour les trois quarts du chiffre de 95 millions, total des locations égales ou inférieures à 600 francs, on avait fixé la part contributive maxima de l'État à 100 millions, évaluation déjà très large. Elle ne fut d'ailleurs pas atteinte. En réalité, les sommes restant dues aux propriétaires, dans les conditions où le département et l'État devaient participer à leur règlement, n'excédèrent pas 38 millions; ce qui réduisait à 12 millions 700 mille francs l'indemnité à allouer aux propriétaires, dont 8 millions 467 mille francs à la charge du département et 4 millions 233 mille francs à celle de l'État. Le versement de cette somme aux propriétaires fut réparti sur sept annuités, aussi bien par le Conseil général de la Seine que par l'État.

Cette loi du 21 avril 1871, si sage quant au mode de règlement adopté par elle pour les loyers arriérés, ne produisit pas de résultats moins heureux quant au fonctionnement des jurys arbitraux. Au 1er juillet 1871, terme fixé pour l'enregistrement des demandes des locataires et des propriétaires, environ 400.000 déclarations avaient été faites ; mais le nombre des arrangements à l'amiable, que la loi facilitait par son esprit, fut si considérable qu'un grand nombre de litiges disparurent d'eux-mêmes. Les jurys accordaient généralement des réductions d'un terme et demi ; la perte se trouvait ainsi répartie également entre les propriétaires et les locataires ; les parties en présence montraient généralement des dispositions des plus conciliantes. M. Vavasseur faisait ressortir, dans un Rapport publié à *l'Officiel* du 23 août 1871, les heureux résultats découlant de l'application de la loi sur les loyers. Dans le canton de Villejuif, sur 73 affaires appelées au cours d'une session, une seule était allée jusqu'au jugement. « Cette libérale et facile application d'une loi qui fut si laborieuse à rédiger et qui souleva

tant de récriminations doit inspirer une grande et patriotique satisfaction, concluait M. Vavasseur. La liquidation des loyers était une opération douloureuse et délicate ; elle pouvait mettre en jeu le principe même de la propriété, qui vient d'être si audacieusement attaqué ; elle courait le risque d'allumer des passions mal éteintes et de creuser plus profondément la division des classes ; tous ces périls ont été conjurés ; l'apaisement s'est produit ; les rapports habituels de propriétaire à locataire reprennent leur cours... Et bientôt, si nous voulons nous livrer au travail, si l'esprit de parti ne vient pas susciter de nouvelles discordes, nous serons assez forts pour réparer nos désastres ».

Aujourd'hui, en raison de la longueur de la guerre et du nombre singulièrement plus considérable d'hommes que la conscription a enlevés à leurs foyers, la question des loyers se pose avec plus d'acuité encore qu'en 1871. Il s'agira de régler un arriéré notoirement plus élevé, à un moment où la plupart des familles françaises auront épuisé leurs disponibilités, où l'habitude du travail se sera quelque peu émoussée, en raison du service des allocations. D'un côté le Gouvernement est assailli par les plaintes d'innombrables locataires hors d'état de régler leurs échéances, et cependant les réclamations des propriétaires semblent dans beaucoup de cas légitimes. Comment le législateur a-t-il tranché jusqu'à présent ces difficultés, et surtout quels moyens préconise-t-il pour liquider la dette locative qui demeurera impayée à la fin des hostilités ? C'est ce qui nous reste maintenant à étudier.

CHAPITRE II

Étude des décrets rendus en 1914, 1915 et 1916 sur le moratorium des loyers.

Le moratorium, c'est-à-dire la faculté, pour les débiteurs, d'ajourner l'exécution de leurs obligations échues, a été accordé aux locataires par plusieurs dispositions qui toutes prennent leur source dans la loi du 5 août 1914. Cette loi porte, dans son article 2, que « pendant la durée de la mobilisation, et jusqu'à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre, dans l'intérêt général, par décret en Conseil des Ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, pour suspendre toute prescription ou péremption en matière civile, commerciale et administrative, tous délais impartis pour attaquer, signifier ou exécuter les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif ».

C'était, en d'autres termes, donner au Gouvernement, d'une manière générale, le pouvoir de prendre toutes les mesures pour faciliter ou susprendre, pendant la durée des hostilités, les effets des obligations civiles ou commerciales. C'est en se fondant sur ce texte que le Gouvernement a promulgué les vingt décrets pris en Conseil des Ministres relatifs à la prorogation des loyers et aux congés (Décrets des 14 août, 1er, 19 et 27 septembre, 4, 8, 14, 16, 19, 22, 27 octobre, 11 et 17 décembre 1914, 7 et 14 janvier, 13 février, 11 et 20 mars, 17 juin et 18 septembre 1915).

Citons également les trois circulaires ministérielles du 4 octobre 1914, du 12 janvier 1915 et du 16 février 1916.

Nous ferons d'abord l'historique et l'analyse de cette législation, et nous en présenterons ensuite le commentaire, en prenant pour base, par exemple, celui du 18 septembre 1915. Nous nous bornerons à compléter l'examen de ces dispositions par le rapprochement des dispositions antérieures maintenues explicitement ou tacitement par le décret. Nous diviserons donc ce chapitre en deux parties :

Section 1re. — Étude analytique des divers décrets publiés sur le moratorium des loyers.

Section 2. — Commentaire méthodique du décret du 18 septembre 1915 et des textes antérieurs sur les loyers (1).

SECTION I

Étude analytique des divers décrets publiés sur le moratorium des loyers.

Le premier en date est *le décret du 14 août* 1914 (*J. O.* du 15 août 1914). Il accorde une prorogation de 90 jours pour le paiement des termes des loyers ne dépassant pas un certain chiffre, qui varie avec le chiffre de la population; à Paris, ce décret s'applique aux loyers annuels inférieurs ou égaux à mille francs. Il pose ainsi une règle fort générale, puisque, dans toute la France, une certaine catégorie de locataires bénéficie de plein droit d'une prorogation de délai, et le décret ne distingue pas à cet égard entre le locataire mobilisé et les autres. Il concerne les loyers échus avant la guerre ou venant à échéance jusqu'au 1er octobre.

Le décret du 1er septembre 1914 (*J. O.* du 2) accorde une prorogation de 90 jours pour le paiement de tous les autres loyers dans les départements énumérés par un tableau qui y est annexé (départements envahis ou contigus, Seine et Seine-Inférieure). Cette prorogation s'applique aux loyers antérieurement échus ou à échoir jusqu'au 31 octobre inclus. Elle est subordonnée à une déclaration consignée sur un

(1) Nous examinerons plus loin les décrets les plus récents parus pendant la rédaction de ce travail.

registre tenu au greffe de la justice de paix. Le décret suspend en même temps, pour tous les baux, quel que soit le montant des loyers, l'effet des congés pendant un délai de 90 jours. En outre, il règlemente l'effet des cessations de baux ou des locations nouvelles. Il permet au juge de paix d'autoriser, suivant les circonstances, l'enlèvement de tout ou partie du mobilier en cas de sortie; enfin, il facilite la procédure en attribuant compétence exclusive, pour toutes les contestations auxquelles peuvent donner lieu les deux décrets déjà intervenus, au juge de paix de la situation de l'immeuble, quel que soit le montant du litige (art. 6). Il lui confère de larges pouvoirs pour accorder des délais de paiement (art. 8).

Le *décret du* 27 *septembre* 1914 (*J. O.* du 28) étend du 1er au 31 octobre 1914 les échéances des loyers bénéficiant du moratorium. Il facilite, en outre, les moyens accordés aux locataires pour réclamer l'application du moratorium. A cet effet, le locataire doit faire une déclaration, attestant qu'il est hors d'état de payer tout ou partie de son loyer, soit au propriétaire par lettre recommandée avec avis de réception, soit au greffe de la justice de paix, où elle est consignée sur un registre spécial (art. 2). Toutefois, le propriétaire est admis à justifier, contrairement aux prétentions du locataire, que celui-ci est en état de payer tout ou partie de sa dette. Enfin, le décret réglemente à nouveau les effets des congés, des cessations de baux et des locations nouvelles, et il spécifie que les ressortissants des pays alliés et neutres peuvent réclamer le bénéfice de ces dispositions.

Les décrets des 14 août, 1er et 27 septembre ont été étendus à l'Algérie par un décret du 14 *octobre* 1914 (*J. O.* du 15 octobre).

Le *décret du* 27 *octobre* 1914 proroge de trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1914, les dates d'échéance des loyers admis à profiter du moratorium (*J. O.* du 28). Il règlemente à nouveau les congés, les cessations de baux et les locations nouvelles concernant les locataires mobilisés, et, par extension, des non mobilisés. Toutefois, malgré le mora-

torium, le propriétaire conserve le droit d'exiger l'acquittement de toutes les charges accessoires, notamment les frais d'éclairage, de chauffage, de consommation d'eau, ainsi que la part d'impôts incombant au locataire en vertu du bail, à la double condition que le locataire ne soit pas mobilisé et que la quote-part lui incombant dans les charges dont il s'agit ne dépasse pas 5 0/0 du montant du loyer annuel (art. 4). Enfin, la faculté de se prévaloir du moratorium est étendue à des populations dépendant des pays ennemis, mais dont les sympathies pour la France ne sont pas douteuses (Alsaciens-Lorrains, Polonais, Tchèques, sujets des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ayant obtenu un permis de séjour en France).

Le *décret du* 17 *décembre* 1914 (*J. O.* du 18) est relatif aux loyers venant à échéance du 1er janvier au 31 mars 1915; il leur étend les effets du moratorium et accorde de plein droit une prorogation de trois mois aux locataires présents sous les drapeaux, aux locataires des portions envahies du territoire, aux petits locataires ; sauf le droit, quant aux deux dernières catégories, pour le propriétaire, de démontrer que le locataire est en état de se libérer en tout ou en partie. En outre, le décret réglemente à nouveau la question des congés et des cessations de baux, les effets des locations nouvelles et la procédure devant le juge de paix, ainsi que les conditions auxquelles certains étrangers peuvent réclamer le bénéfice du moratorium (art. 7).

Le *décret du* 7 *janvier* 1915 (*J. O.* du 8) étend aux veuves de mobilisés, aux femmes et aux membres des familles des militaires disparus, qui habitaient antérieurement avec eux, la faculté de profiter du moratorium; le propriétaire n'est pas admis à justifier devant le juge de paix que son locataire est en état de payer tout ou partie des termes prorogés; l'article 2 règlemente les effets du décès d'un locataire mobilisé sur les baux; le juge de paix peut autoriser les héritiers du *de cujus* à quitter les lieux loués, sans avoir à payer préalablement les termes et indemnités qui peuvent être dus en vertu des usages des lieux ou du bail, sauf si le contrat sti-

pule expressément la continuation de la location en cas de décès. Le juge de paix fixe dans sa sentence les délais accordés pour le paiement des sommes à allouer au propriétaire; le décret spécifie en outre que, lorsque le paiement du loyer d'avance n'a pas eu lieu à l'époque fixée par le bail ou par l'usage des lieux, le propriétaire n'est autorisé à citer son locataire en paiement que pour un terme échu, et à la condition que la somme dont il réclame le paiement soit supérieure à celle qui lui a été versée d'avance par le locataire. Cette disposition est applicable seulement dans les départements énumérés au tableau annexé au décret du 1er septembre 1914 (Aisne, Ardennes, Aube, Doubs, Eure, Haute-Marne, Haute-Saône, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Seine, Seine-et-Marne, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme, Vosges, Territoire de Belfort). Enfin, le décret étend le bénéfice de la prorogation de trois mois aux industriels, commerçants et autres patentés dont le loyer ne dépassera pas 2.500 francs.

Le décret du 13 février 1915 (*J. O.*, du 16) tranche deux difficultés qu'avait soulevées l'interprétation du moratorium des loyers, la première concernant les pouvoirs des juges de paix, la seconde les loyers payables d'avance. De droit commun (loi du 12 juillet 1905) le juge de paix ne peut pas connaître des procès relatifs aux locations d'un prix annuel supérieur à 600 fr.; la question se posait de savoir si sa compétence à cet égard n'avait pas été augmentée par les dispositions du moratorium sur les loyers; le décret du 13 février 1915 résout cette question dans le sens de la négative; le juge de paix, pour ces locations, ne peut qu'accorder ou refuser les délais sollicités par le locataire. S'il les refuse, il n'est pas compétent pour connaître de l'action en paiement des loyers; c'est alors au propriétaire à recourir, pour obtenir le paiement des loyers qui lui sont dûs, aux voies de droit, c'est-à-dire à une instance devant le tribunal civil. Le juge de paix n'a pas à rendre un jugement de condamnation. En conséquence, que le propriétaire agisse ultérieurement contre le locataire par voie de saisie exécution, s'il est muni

d'un bail authentique, ou par voie de saisie gagerie, en vertu des articles 819 et s. du code de procédure civile, s'il n'a qu'une location verbale ou un bail sous-seing privé, le locataire conservera le droit de solliciter devant la juridiction de droit commun des sursis à la vente du mobilier ou à l'expulsion des lieux.

Sur le second point, le décret du 13 février 1915 écarte une distinction qu'on avait voulu introduire entre deux catégories de loyers payables d'avance, au point de vue de l'application de l'article 3 du décret du 7 janvier 1915. Jusqu'à concurrence des sommes versées d'avance par le locataire, ce décret interdit toute poursuite à raison des termes échus. On avait soutenu que cet article ne régissait que le cas d'un bail dont tous les termes sont payables par anticipation et qu'il ne s'appliquait pas à l'hypothèse d'un bail pour la garantie duquel le locataire a consigné, avant d'entrer en possession des lieux loués, une somme représentant les derniers termes à échoir, les échéances antérieures n'étant payables que lorsqu'elles sont devenues exigibles. Le décret précise que, jusqu'à concurrence des sommes payées d'avance, les poursuites sont interdites dans la seconde hypothèse aussi bien que dans la première.

Le décret du 20 mars 1915 (*J. O.*, du 21 mars) étend de plein droit aux locataires présents sous les drapeaux, aux veuves de militaires morts sous les drapeaux depuis le 1er août 1914, aux femmes de militaires disparus depuis la même date, ou aux membres de leur famille qui habitaient antérieurement avec eux, un délai de 3 mois pour le paiement des termes de leurs loyers qui, soit par leur échéance normale, soit par leur échéance prorogée par les décrets précédents, deviendront exigibles du 1er avril au 30 juin 1915. Le bénéfice de ces dispositions est, en outre, accordé aux sociétés en nom collectif dont tous les associés et aux sociétés en commandite dont tous les gérants sont présents sous les drapeaux (art. 1er). Quant aux locataires non mobilisés, ils jouissent de la même prorogation de délai, quel que soit le chiffre de leur loyer, s'ils habitent les por-

tions envahies de leur territoire, ou si, résidant dans les autres départements, ils rentrent dans la catégorie, fixée par les décrets précédents, des petits locataires.

D'autre part, pour les locataires non présents sous les drapeaux et ne rentrant dans aucune des catégories précédentes, mais admis par les décrets antérieurs à bénéficier des prorogations de délais, le paiement des loyers est réglé de la façon suivante :

1° Pour les termes venant à échéance du 1er avril au 30 juin 1915 inclusivement, une prorogation ne dépassant pas 3 mois est accordée, sous réserve de faire au greffe de la justice de paix une déclaration portant que le locataire est hors d'état de payer tout ou partie des dits termes. Cette déclaration doit être effectuée au plus tard la veille du jour où le paiement devrait avoir lieu ;

2° Pour les termes échus qui, ayant bénéficié de prorogations, deviendront exigibles entre le 1er avril et le 30 juin 1915 inclusivement, il est accordé une nouvelle prorogation de 3 mois. Toutefois le propriétaire est admis à justifier devant le juge de paix que son locataire est en état de payer tout ou partie des termes ainsi prorogés (art. 3).

Le décret s'occupe ensuite des congés, des cessations de baux et des locations nouvelles (art. 4). Il interdit au propriétaire de réclamer les loyers d'avance (art. 6), et stipule que les règles précédentes s'appliquent sous les mêmes conditions aux locataires en garni.

Le décret du 17 juin 1915 (*J. C* du 18) étend de 3 mois, c'est à-dire jusqu'au 30 septembre 1915, le bénéfice des dispositions précédentes. Un délai de même durée est accordé aux locataires non présents sous les drapeaux quel que soit le chiffre de leur loyer, dans les territoires envahis, et à ceux ne payant pas plus que le chiffre minimum de loyer fixé par les décrets précédents, à Paris, dans le département de la Seine, et dans les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Seine-et-Oise). Le propriétaire n'a pas la faculté de justifier devant le juge de paix que son locataire est en état de payer tout ou partie des termes ainsi prorogés, à l'en-

contre des locataires habitant Paris, le département de la Seine et les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Seine-et-Oise), et dont le loyer annuel est inférieur ou égal à 600 fr. (art. 2). Pour les locataires non présents sous les drapeaux et ne rentrant dans aucune des catégories précédentes, mais admis par les décrets antérieurs à bénéficier des prorogations de délai, le paiement des loyers est réglé suivant la même distinction qu'avait posée le décret du 20 mars précédent.

Enfin, le décret s'occupe de la réglementation des congés, des cessations de baux et des locations nouvelles, et il maintient les dispositions des décrets antérieurs pour le cas de mort d'un locataire sous les drapeaux ou de loyers payables d'avance.

Le décret du 18 septembre 1915 (*J. O.* du 18), vient encore proroger de trois mois, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1915 inclusivement, les facilités précédemment accordées aux locataires. Peuvent bénéficier de cette prorogation d'abord les locataires mobilisés, puis les veuves des militaires morts sous les drapeaux depuis le 1er août 1914, les femmes des militaires disparus depuis la même date ou les membres de leur famille qui habitaient antérieurement avec eux les lieux loués; enfin, les sociétés en nom collectif dont tous les associés, et les sociétés en commandite dont tous les gérants sont présents sous les drapeaux. Un délai de même durée est accordé aux locataires non présents sous les drapeaux rentrant dans les catégories déjà prévues par les décrets précédents et notamment par celui du 17 juin 1915.

Quant à la faculté, pour le propriétaire, de contester devant le juge de paix l'allégation d'insolvabilité, émanant de son locataire, elle n'est toujours pas possible à l'encontre des locataires habitant Paris, le département de la Seine et les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon, lorsque le chiffre de leur loyer annuel est inférieur ou égal à 600 francs (art. 2 *in fine*). Les distinctions établies par les décrets antérieurs sont maintenues pour les locataires, non mobilisés et n'appartenant à aucune des catégories précédentes, que

les décrets antérieurs avaient cependant admis à bénéficier des prorogations de délais. Enfin, les mêmes règles restent en vigueur quant à la réglementation des congés, aux cessations de baux, aux locations nouvelles, et en cas de mort d'un locataire sous les drapeaux ou de loyers payables d'avance (art. 5 et et 6).

Les décrets précédents ont été de nouveau reproduits par trois décrets en date du 28 décembre 1915, du 28 mars 1916 et du 28 juin 1916.

En outre, un décret du 22 janvier 1916 subordonne la possibilité pour le propriétaire non payé de pratiquer une saisie gagerie sur les meubles de son locataire à l'autorisation du magistrat compétent.

Le décret du 28 décembre 1915, qui s'annonçait comme devant être le dernier en matière de loyers (voir le rapport du Président du Conseil au Président de la République française en date dn 25 déc. 1915, rapport qui précède le décret), a principalement apporté deux modifications à la situation antérieure : 1° Conformément à une idée d'équité, il admet en tout lieu au bénéfice du moratorium, quelle que soit l'importance de leur loyer, les locataires mobilisés, qui ont été mis en réforme à la suite d'une blessure reçue ou d'une maladie contractée à la guerre. Ces réformés, qui reviennent dans des conditions toutes nouvelles à la vie civile, et qui sont dans l'impossibilité de trouver la même situation qu'auparavant, continuent de jouir du moratorium comme s'ils étaient mobilisés. Le même bénéfice est accordé aux sociétés en nom collectif dont tous les associés et aux sociétés en commandite dont tous les gérants ont été réformés pour blessures ou maladies de guerre depuis six mois au plus ;

2° Le décret du 28 décembre 1915, désireux de donner satisfaction à quelques réclamations bien fondées, est venu améliorer la situation de certains propriétaires. Vis-à-vis des locataires à petits loyers, non mobilisés, dans la Seine et dans les trois communes de Seine-et-Oise jouissant d'un régime particulier (Sèvres, Saint-Cloud, Meudon), le propriétaire est autorisé à prouver la solvabilité et le pouvoir

de payer de ces locataires, même lorsque leur loyer est inférieur à 600 francs, mais à la condition que le locataire débiteur soit un fonctionnaire ou un employé, rémunéré par un traitement ou des appointements fixes égaux ou supérieurs à 3.000 francs par an. Cette disposition ne s'applique qu'aux locataires qui ont continué depuis la guerre à toucher des traitements ou appointements fixes (elle est étrangère aux ouvriers qui sont payés au jour le jour) ; elle s'explique par le motif que les personnes dont il s'agit n'ont pas eu leur situation pécuniaire bouleversée de fond en comble par la guerre, et il est très sage de donner au propriétaire la faculté de démontrer que les personnes de cette catégorie sont en état de payer. Le surplus du décret est identique à celui du 14 septembre 1915, avec cette différence qu'il s'étend aux loyers exigibles jusqu'au 31 mars 1915 inclusivement.

Le décret du 28 mars 1916 ne diffère du précédent que par une addition concernant le moratorium accordé aux militaires réformés. D'après l'article 1er, alinéa 3, ces derniers ne conservent le bénéfice du moratorium, à l'expiration du délai de six mois suivant la date de leur réforme, que pour les termes courus depuis la déclaration de guerre et correspondant à la période de leur présence effective sous les drapeaux. Cette disposition s'imposait par suite de la persistance des hostilités. Pour le surplus, le décret du 28 mars 1916 est identique au précédent, avec cette observation toutefois qu'il concerne les loyers exigibles jusqu'au 30 juin 1916 inclusivement.

Les mêmes dispositions se retrouvent dans le décret du 28 juin 1916, qui s'applique aux loyers exigibles jusqu'au 30 juin 1916 inclusivement. L'article 1er, alinéa 3, de ce décret précise toutefois que non seulement les locataires réformés après mobilisation, mais encore ceux qui ont été placés en sursis d'appel, après mobilisation, conservent dans tous les cas le bénéfice des prorogations qui leur ont été accordées pour les termes courus pendant la période correspondante à leur présence sous les drapeaux. D'autre part,

d'après l'alinéa 4 de l'article 1er, en cas de décès du locataire, après sa mise en réforme ou en sursis d'appel, le bénéfice du moratorium est accordé dans les mêmes limites à la veuve ou aux héritiers en ligne directe du *de cujus*.

Les dispositions précédentes ne concernent que les baux à loyer. Pour *les baux à ferme*, des règles spéciales ont été édictées par les décrets des 1er, 19 septembre, 19 octobre, 22 octobre 1914, 14 janvier, 11 mars et 4 juillet 1915.

Le décret du 1er septembre confère au juge de paix, quel que soit le montant du fermage, le droit d'accorder au fermier des délais qui ne peuvent pas dépasser 90 jours, en considération de la position du locataire et spécialement s'il a été appelé sous les drapeaux.

Le décret du 19 septembre 1914, applicable aux baux à colonat partiaire comme aux baux à ferme, porte que les baux qui doivent prendre fin avant le 1er janvier 1915, soit en vertu de congés, soit par l'échéance de leur terme normal, sont de plein droit prorogés d'un an, lorsque le fermier a été mobilisé, à la condition que celui-ci, ou à son défaut un des membres de sa famille participant à l'exploitation de la ferme, réclame le bénéfice de cette disposition par une déclaration faite avant l'expiration du bail, soit au propriétaire par lettre recommandée, soit au greffier de la justice de paix, qui la consigne sur un registre. L'effet de cette déclaration est d'ajourner d'une année le point de départ de tout bail nouveau qui aurait été passé par le propriétaire avec un autre fermier (art. 1er). Le point de départ des baux devant commencer à courir avant le 1er janvier 1915 est, de plein droit et sous les mêmes conditions, ajourné d'un an en cas de mobilisation du fermier.

Le décret du 19 octobre 1914 (*J. O.* du 20 octobre) accorde aux fermiers et métayers, que la prorogation du bail d'un mobilisé met dans l'impossibilité de prendre possession des nouveaux domaines par eux loués, la faculté de conserver pendant un an la jouissance de ceux qu'ils devaient quitter.

En vertu du décret du 11 mars 1915 (*J. O.* du 12) les dispositions des décrets du 19 septembre et du 19 octobre 1914

relatives à la prorogation et à la suspension des baux des fermiers ou métayers qui ont été mobilisés sont déclarées applicables aux baux devant prendre fin ou commencer à courir avant le 1er août 1915, à la condition toutefois de faire, 15 jours au moins avant l'expiration du bail, à la date fixée pour l'entrée en jouissance, les déclarations prévues par les articles 1 et 2 du décret du 19 septembre 1914.

Enfin, le décret du 4 juillet 1915 (*J. O.* du 5) a rendu les mêmes règles applicables aux baux qui doivent expirer ou entrer en vigueur avant le 1er décembre 1915, période qui comprend les échéances très importantes de la Saint-Michel, de la Toussaint et de la Saint-Martin.

Ces dispositions sont applicables à l'Algérie (décret des 2 oct. 1914 et 11 mars 1915).

En ce qui concerne particulièrement les baux à colonat partiaire ou à métayage, le décret du 27 octobre 1914 (*J. O.* du 28) décide que le bailleur ne pourra exiger la reddition des comptes avant la cessation des hostilités lorsque le fermier aura été mobilisé. Toutefois cette prohibition cesse de s'appliquer dans le cas où, le bail étant arrivé à expiration, le métayer a négligé de le proroger par une déclaration spéciale, soit au propriétaire par lettre recommandée, soit au greffier de la justice de paix, conformément à l'article 1er du décret du 19 septembre 1914. D'après l'article 2 du décret du 27 octobre 1914, lorsque le métayer, mobilisé ou non, aura été obligé d'embaucher des ouvriers pour remplacer des membres de sa famille appelés sous les drapeaux, il devra en aviser le bailleur et tenir un compte spécial des frais qu'il aura supportés de ce chef. A défaut d'entente amiable sur la répartition de cette dépense, il appartiendra au métayer de saisir le juge de paix qui appréciera s'il y a lieu d'en mettre une partie à la charge du bailleur.

Ces prescriptions sont applicables à l'Algérie.

Nous avons analysé ainsi les nombreux décrets qu'a fait naître la préoccupation de réglementer les rapports des propriétaires et des locataires. Il faut y ajouter les Circulaires ministérielles des 4 octobre 1914 et du 12 janvier 1915,

15 février et 18 août 1916, qui ont eu pour but de préciser la portée de ces divers décrets et d'en régler l'application.

SECTION II

Commentaires des mesures adoptées par les divers décrets moratoires.

Au début de cette étude des divers décrets moratoires en matière de loyers, une question qui domine la matière doit être examinée. Il convient en effet de remarquer qu'à l'heure actuelle certains rapports de droit civil, et en particulier les rapports entre propriétaires et locataires, se trouvent réglés, non par des dispositions de lois, mais par des décrets du Président de la République. C'est ainsi que les mesures successives au sujet du moratorium des loyers ne constituent jusqu'à présent que des décrets; tel est le caractère commun de tous les textes qui sont venus jusqu'ici favoriser la situation des locataires, et cela bien qu'ils modifient gravement les dispositions du code civil sur l'exécution du contrat de louage. C'est donc le pouvoir exécutif qui a légiféré ; il a agi en vertu d'une délégation spéciale qui lui a été conférée lors de l'ouverture des hostilités par la loi du 5 août 1914.

Au point de vue constitutionnel, il y aurait sans doute beaucoup à dire sur la légalité de tous ces décrets relatifs aux baux.

La loi du 5 août 1914 n'est que le développement des dispositions déjà contenues dans deux lois de 1910 intervenues à l'occasion d'inondations survenues dans le bassin de la Seine. La loi du 27 janvier 1910 avait en effet décidé que, en cas de mobilisation de l'armée, de fléaux ou d'autres calamités publiques, des décrets rendus par le Président de la République en conseil des ministres pourraient prolonger, sur tout ou partie du territoire, les délais des protêts ou autres actes. Une seconde loi du 24 décembre 1910 permet-

tait, dans les mêmes circonstances, de suspendre les échéances ; le législateur de 1914 se maintient ainsi dans la ligne tracée par les deux lois de 1910 ; seulement tandis que les lois de 1910 ne visent que les effets négociables, la loi du 5 août 1914, article 2, va beaucoup plus loin, et elle permet au Président de la République de prendre toute mesure propre à faciliter l'exécution ou la suspension des obligations civiles et commerciales.

L'article 2 de la loi du 5 août dispose : « *Pendant la durée de la mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, le gouvernement est autorisé à prendre dans l'intérêt général, par décret en Conseil des Ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, pour suspendre toutes prescriptions ou péremptions en matière civile, commerciale et administrative, tous délais impartis pour attaquer, signifier ou exécuter les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire* ». La loi du 5 août autorise donc le gouvernement, pour faciliter l'exécution des obligations commerciales ou civiles, à statuer par voie de décrets dans l'intérêt général. Elle permet au gouvernement de légiférer ; elle lui délègue en quelque sorte le pouvoir législatif.

La question se pose de savoir ce que vaut une telle autorisation. Suivant la Constitution il appartient au pouvoir législatif seul, de légiférer. Le texte de l'article 1er, paragraphe I de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 semble formel sur ce point. Ce paragraphe est ainsi conçu : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées, la Chambres des Députés et le Sénat ». Ce pouvoir qui s'exerce par les deux assemblées n'appartient pas au Président de la République. Il semble bien qu'il faille conclure que le Parlement viole la Constitution lorsqu'il donne compétence au gouvernement pour légiférer dans des matières où il doit intervenir lui-même d'après la Constitution. (Dans ce sens voir Esmein, *Droit const.*, 5e édit., 1909, p. 616 ; *Rev. pol. et parl. de droit*, août 1894, p. 209). On ne peut méconnaître la force de cette objection.

Cependant l'exercice du pouvoir législatif par le gouvernement n'est pas une innovation dans notre droit. En temps de paix le pouvoir exécutif (et par pouvoir exécutif..., nous entendons le gouvernement c'est-à-dire le Président de la République), est appelé, dans des circonstances nombreuses, à légiférer par la voie réglementaire. Quel est donc ce pouvoir du Président de la République ? Quel est le fondement de ce pouvoir ? Telles sont les questions que nous sommes amenés à examiner.

Le Président de la République a le pouvoir réglementaire. Il surveille et assure l'exécution des lois (art. 3, du 25 février 1875). Pour assurer l'exécution des lois il fait des règlements. Ces règlements sont ou des règlements simples, ou des règlements d'administration publique (1). Lorsque le gouvernement fait un règlement pour assurer l'exécution d'une loi, il use des pouvoirs que lui confère la Constitution. Les actes réglementaires du Président sont des actes administratifs, contre lesquels le recours pour excès de pouvoir et l'exception d'illégalité sont recevables. (Pour les règlements d'administration publique voir l'arrêt du Conseil d'État du 6 déc. 1917 : Grandes compagnies de chemins de fer, S. 1908, 3, 1 et la note de M. Hauriou, *Revue du droit public*, 1908, p. 38 et s. et la note de M. Jèze).

Le Président de la République, lorsqu'il assure l'exécution des lois, n'exerce en aucune manière la fonction législative; il ne fait qu'user des pouvoirs que lui reconnaissent les lois constitutionnelles. Il n'y a pas lieu, en cette matière, de parler de délégation législative (Voir Duguit précité; Hauriou, note au Sirey, précitée; Esmein, *Rev. pol. et parl.*, août 1894, p. 200 et s.; Berthélemy, *Rev. pol. et parl.*, janvier 1898, p. 5 et s.).

Il est d'autres domaines dans lesquels l'exercice du pouvoir réglementaire est d'une toute autre nature. D'abord le Président de la République légifère par voie de décret réglementaire dans certaines colonies. Ceci ne saurait attirer

(1) V. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, n° 160 s

longtemps notre attention. La constitutionnalité d'une loi qui donne au chef de l'État le droit de légiférer dans les colonies n'est pas douteuse. En effet, la loi constitutionnelle ne s'applique pas aux colonies. On ne saurait donc invoquer en cette matière la disposition de l'article 1er, paragraphe 1, de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui décide que le pouvoir législatif s'exerce par le Sénat et la Chambre des Députés.

Mais il est des cas, chaque jour plus nombreux, dans lesquels le Président de la République, en temps normal, légifère sur des matières déterminées, qui normalement échappent à sa compétence; il le fait en vertu d'un pouvoir qui lui est attribué d'une façon expresse par la loi (1).

Nous nous trouvons bien ici en présence de l'exercice du pouvoir législatif par le Président de la République. Les hypothèses dans lesquelles le Président de la République a été appelé à légiférer sont multiples. Tout d'abord des lois nombreuses ont donné au gouvernement compétence pour établir, modifier ou suspendre des impôts par voie réglementaire (loi du 17 décembre 1814, art. 34; 29 mars 1887, art. 152; 13 déc. 1897; 29 mars 1910, art. 3). Or, il est de principe constitutionnel qu'un impôt ne peut être établi que par une loi formelle. Il n'est pas sans intérêt, d'autre part, de faire remarquer que les conditions d'avancement et de nomination dans la magistrature sont aujourd'hui réglées par un décret pris en exécution de la loi du 17 avril 1906. L'article 38 de la loi de finances du 17 avril 1906 est en effet ainsi conçu : « Jusqu'à la promulgation d'une loi organique sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature, un règlement d'administration publique, rendu en exécution de la présente loi dans les trois mois qui suivront la promulgation, fixera des garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires et instituera pour les magistrats un tableau d'avancement ».

Certaines lois, enfin, donnent compétence au gouverne-

(1) V. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1911, n° 160, II, p. 454.

ment pour suspendre l'application d'une loi : c'est, par exemple, la loi du 22 juillet 1909 qui autorise le gouvernement à suspendre, par décret, la loi du 2 avril 1889 et à déroger à l'article 1 de la loi du 17 juillet 1867 concernant le régime commercial et maritime de l'Algérie.

D'autres lois encore autorisent le gouvernement à avancer par décret le moment d'application d'une loi. Telle est la loi du 19 juillet 1909 qui porte à un an et à deux ans, à partir de cette époque, le délai pour la mise à exécution de la loi du 11 avril 1908 sur la prostitution des mineurs, mais autorise le gouvernement à abréger ce délai par décret (Voir Duguit, précité).

Des règlements pris dans ces conditions sont incontestablement des actes législatifs. Il ne fait pas de doute que dans les hypothèses que nous venons d'envisager le gouvernement ait été appelé à exercer le pouvoir législatif; il l'a fait en vertu d'une autorisation formelle du Parlement.

La constitutionnalité d'un tel procédé est très douteuse. Il importe de remarquer, en effet, que le gouvernement, dans les hypothèses que nous envisageons, n'intervient pas dans le but d'assurer l'exécution d'une loi; il ne fait pas, sur l'invitation du Parlement, un règlement destiné à compléter une loi et à en assurer l'exécution, comme lorsqu'il prend un règlement d'administration publique. Il reçoit ici d'une loi formelle compétence pour réglementer des matières qui sont absolument en dehors de cette loi. Or, d'une part le gouvernement n'a aucunement le pouvoir de légiférer. Et d'autre part, il n'appartient pas au Parlement de donner compétence au gouvernement sur ce point. Le premier point ne fait pas de doute : le pouvoir législatif s'exerce par la Chambre des Députés et le Sénat (art. 1, parag. 1 de la Constitution du 25 février 1875); il ne s'exerce pas par le Président de la République. Le second point ne peut être davantage controversé; c'est une règle que, dans les pays à Constitution rigide, comme la France, la Constitution seule détermine les pouvoirs propres de chaque autorité publique. « Chaque organe politique, si haut placé soit-il, n'a qu'un

pouvoir constitué, c'est-à-dire limité par la loi constitutionnelle. Dans ces constitutions, le Parlement n'est qu'une *autorité constituée*, c'est-à-dire limitée par la loi constitutionnelle (1) ».

La Constitution (2) a réservé au Parlement le pouvoir législatif : le Parlement ne peut pas décider que ce pouvoir législatif sera exercé par une autre autorité. C'est à l'autorité constituante seule qu'il appartient de modifier la compétence du Parlement; seule l'autorité constituante peut donner au gouvernement le pouvoir de légiférer (Voir Jèze précité). C'est en vain que l'on prétendrait que le Parlement peut déléguer au gouvernement son droit de faire des lois (Voir cependant dans ce sens Moreau, *Le règlement administratif*, 1902, p. 180 et s.). Une compétence déterminée par la Constitution n'est pas un droit que l'on puisse céder, comme une propriété ou une créance (Dans ce sens : Berthélemy, *Rev. pol. et parl.*, janvier 1898, p. 5; Hauriou, *Droit public*, p. 419; Esmein, *Rev. pol. et parl.*, août 1894, p. 209 et s.; Jèze, *Rev. générale d'administration*, 1902, t. II, p. 11 et s.; Berthélemy, *Rev. pol. et parl.*, avril 1917, p. 13 et s.).

« Le pouvoir législatif, a écrit M. Esmein, n'est point pour elles (les Chambres) un droit propre; c'est une fonction que la Constitution leur confie, non pour en disposer à leur gré, mais pour l'exercer elles-mêmes d'après les règles constitu-

(1) Jèze. *Le pouvoir exécutif en temps de guerre*, *Rev. du droit public*, 1917, n° 1, p. 12.

(2) La distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires est l'œuvre des jurisconsultes des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, qui appartenaient à l'Ecole du droit de la nature et des gens. Ils désignaient les premières le plus souvent par le nom de lois fondamentales, employant plus rarement le terme constitution. Ils les considéraient comme l'acte initial de la souveraineté nationale, dont tous les autres actes de souveraineté n'étaient que la suite et la conséquence. C'était la source de tous les pouvoirs constitués; non seulement le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, mais également le pouvoir législatif, tiraient de là leur origine, leur institution et leurs attributions. Il en résultait une conséquence capitale : c'est que les lois constitutionnelles ou fondamentales étaient antérieures et supérieures aux lois ordinaires : qu'elles s'imposaient au respect du pouvoir législatif, et que celui-ci, impuissant à les abroger ou à les modifier, ne pouvait légiférer que dans les conditions, dans les formes qu'elles avaient déterminées.

tionnelles (1). » Le Parlement a une certaine compétence; cette compétence, il ne peut la transmettre. On prétendrait en vain qu'il appartient au Parlement de donner compétence au gouvernement pour faire des règlements dans des cas où, sans cela, il n'aurait pas eu cette compétence (dans ce sens Duguit précité, p. 459). Seule l'autorité constituante peut modifier la compétence d'une autorité constituée. Il n'appartient pas au Parlement qui n'a qu'un pouvoir constitué, c'est-à-dire limité par la Constitution, de déterminer et d'étendre la compétence du gouvernement.

En effet, approfondissons encore quelque peu la question; on est obligé de convenir que, seul, le souverain peut faire une semblable attribution; or, le pouvoir législatif n'est pas le souverain, mais simplement le délégué du souverain. C'est là, nous le répétons, une vérité du droit constitutionnel moderne. Locke l'a formulée le premier :

« Le législateur, dit-il, ne peut transporter en d'autres mains le pouvoir de faire des lois, car, n'étant qu'un pouvoir délégué par le peuple, ceux qui l'ont ne peuvent le passer à d'autres. Le peuple seul peut établir la forme de la République, ce qu'il fait en constituant le législatif et en établissant aux mains de qui il sera remis. Et lorsque le peuple a dit : « Nous nous soumettons aux lois que tels hommes auront faites et dans telles formes et serons gouvernés par elles », personne autre ne peut dire que d'autres hommes feront des lois pour lui, et le peuple ne peut être lié par d'autres lois que celles qui seront *édictées par ceux qu'il a choisis* et qu'il a autorisés à faire des lois pour lui » (2).

Faisant allusion au futur rôle des États généraux de 1789, Sieyès, en 1788, s'exprimait ainsi : « Il sera plus d'une fois nécessaire de rappeler l'Assemblée au principe fondamental et si fécond que le pouvoir législatif ne peut point être subdélégué et qu'il appartient d'une manière inaliénable et instransmissible au corps des représentants (3) ».

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, 5e édit., 1909, p. 616.
(2) *Essay on civil Government*, § 141.
(3) *Des opinions politiques du citoyen Sieyès*, Paris, an XIII, p. 82.

La Convention qui, assemblée souveraine, sans constitution qui la restreignît, avait délégué certains de ses pouvoirs les plus considérables à ses comités et à ses commissaires, lorsqu'elle rédigea la Constitution de l'An III, y inscrivit le même principe (art. 46).

« En aucun cas, le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, *ni à qui que ce soit*, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution. »

Une loi qui donne au gouvernement le pouvoir de légiférer est donc une loi inconstitutionnelle; telle est la conclusion à laquelle nous aboutissons logiquement. Sans doute, le procédé de la délégation du pouvoir législatif au gouvernement par le pouvoir exécutif a été maintes fois employé dans ces dernières années (1).

Il semble bien, comme l'écrit M. Duguit (*Traité de droit constitutionnel*, 1911, t. II, n° 160, p. 461) « qu'il se produit actuellement une évolution dans notre droit constitutionne , tendant à l'établissement de cette règle que le législateur peut toujours, dans une matière quelconque, donner au gouvernement compétence pour faire un règlement ».

(1) La distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif a passé dans la plupart des Constitutions écrites des temps modernes, en Amérique par l'influence des États-Unis, en Europe par l'influence française. Il existe cependant de grandes nations chez qui elle n'est pas en faveur. Citons d'abord l'Angleterre : Pourquoi le Defence of the Realm Act de 1914, modifié en 1915, y fut-il possible? Non seulement, comme on le sait, la Constitution anglaise est restée en grande partie coutumière, mais, de plus, les Anglais n'établissent aucune différence de nature entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires. Les unes et les autres ont la même force et les mêmes formes. En Angleterre, déclare Dicey dans son ouvrage intitulé « Law of the Constitution », p. 64, il n'y a point de lois constitutionnelles au sens propre du mot. Le Parlement (Couronne, Lords et Communes) peut légiférer sur les points les plus essentiels de la Constitution britannique aussi librement et dans la même forme que sur tout autre objet. Il en résulte que le Parlement est une autorité absolument souveraine. Il a pu régler à nouveau la dévolution de la Couronne. Il a même pu modifier dans quelques-unes de leurs dispositions les actes d'union de l'Ecosse et de l'Irlande à l'Angleterre, qui pouvaient être considérés comme des traités s'imposant au pouvoir législatif. On admet enfin, et c'est le point de vue qui nous intéresse tout particulièrement ici, qu'*il peut transférer son pouvoir à une autre autorité*, c'est-à-dire faire

On objecterait avec raison, d'autre part, que le Conseil d'État admet que le législateur peut déléguer ses pouvoirs à d'autres autorités publiques et les investir du droit de réglementer en son lieu et place (voir Conseil d'État, 4 juin 1906; Rabin, Rec. Lebon, 1906, p. 353) et les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Romieu. Voir surtout l'arrêt du Conseil d'État, déjà cité, du 5 décembre 1907 (Grandes compagnies de chemins de fer) (Sirey, 1908, 3-1) et les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Tardieu).

Il n'en reste pas moins cependant, qu'une telle attribution de compétence est contraire aux principes mêmes de notre droit public, qu'une telle attribution de compétence, pour tout dire, est inconstitutionnelle (1).

Il ne fait donc aucun doute pour nous que la délégation que contient l'article 2 de la loi du 5 août est inconstitutionnelle comme toute délégation en cette matière (cf. les observations de M. Wahl sur la législation de la guerre, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1914, p. 708).

Il y a lieu de rappeler cependant que cette disposition, comme tant d'autres d'ailleurs, a été prise sous l'empire des nécessités les plus absolues. L'heure n'est pas à construire des théories sur des nuages de principes. Il faut se pénétrer de l'esprit de guerre. Celui-là n'est pas digne des libertés constitutionnelles qui ne sait pas les sacrifier au salut de la Patrie (2). Il importe au plus haut point, en effet, qu'en

ce qu'a fait notre Parlement français par la loi du 5 août 1914. Les publicistes anglais contemporains insistent sur ce principe, pour l'opposer à notre système constitutionnel, mais il était bien connu des hommes de la Révolution française, et c'est en pleine connaissance de cause qu'ils ont opté pour la conception opposée. « En Angleterre, disait Sieyès à l'Assemblée Constituante, on n'a pas distingué le pouvoir constituant du pouvoir législatif : de sorte que le Parlement britannique, illimité dans ses opérations, pourrait attaquer la prérogative royale, si celle-ci n'était armée du veto et du droit de dissoudre le Parlement. Nous aurons pour principe fondamental et constitutionnel que la législature ordinaire n'aura point l'exercice du pouvoir constituant, pas plus que celui du pouvoir exécutif... »

(1) Jèze. *Revue du droit public*, 1917, p. 12.

(2) Voir Barthélémy. *Le droit public en temps de guerre*, *Rev. pol. et parl.*, 1915.

temps de guerre le gouvernement ait des pouvoirs beaucoup plus étendus qu'en temps de paix. Il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que les gouvernements de la plupart des pays belligérants et de quelques pays neutres ont reçu des pouvoirs presque illimités. C'est, en Italie, la loi du 22 mai 1915 qui a donné au gouvernement les « pleins pouvoirs (1) ». C'est, en Angleterre, « le defence of the Realm Act » de 1914 modifié en 1915, qui donne tous pouvoirs au gouvernement. C'est, en Suisse, la loi d'août 1914, par laquelle les chambres helvétiques ont reconnu au Conseil fédéral, en matière législative et en matière financière, des pouvoirs illimités.

En France, il est vrai, on ne trouve aucune disposition analogue à la loi des pleins pouvoirs italienne. Un projet de loi « autorisant le gouvernement, jusqu'à la fin des hostilités, à prendre toutes mesures commandées par les nécessités de la défense nationale », déposé le 14 décembre 1916, a échoué devant l'opposition parlementaire (2).

Mais nombreux sont les cas dans lesquels, chez nous, le pouvoir législatif a été exercé irrégulièrement par le gouvernement. Nombreuses ont été les suspensions, les abrogations, les modifications de lois par des décrets (3). De tels décrets, sans aucun doute, sont inconstitutionnels. Mais aux situations exceptionnelles il faut des remèdes exceptionnels. Le péril national peut excuser un certain relâchement des scrupules constitutionnels. Il y a quelques années, le 9 octobre 1910, M. Briand avait soulevé un orage en affirmant la thèse du droit du gouvernement à l'illégalité, lorsque cette illégalité est nécessaire pour le salut du pays. On ne

(1) Le système anglais, qui ne distingue pas le pouvoir constituant du pouvoir législatif a d'ailleurs été adopté par certaines nations européennes, qui ont pourtant des Constitutions écrites systématiques et complètes. C'est, par exemple, le droit admis chez notre alliée l'Italie, sous l'empire du statut qui lui sert encore aujourd'hui de Constitution et qui, plusieurs fois, a été modifié par des lois ordinaires.

(2) Voir J. Barthélemy, *Rev. pol. et parl.*, avril 1917. « Le gouvernement législateur ».

(3) Voir Barthélemy, *Le droit public en temps de guerre. Revue de droit public*, 1915,

saurait trop répéter, cependant, que les lois sont faites pour les citoyens, et non les citoyens pour les lois. Il n'en reste pas moins toutefois que, si l'illégalité est exceptionnellement nécessaire, le recours à l'illégalité est une mesure dangereuse qui ne saurait être entourée de trop de garanties.

Ces observations générales présentées, voici le commentaire des mesures résultant des différents décrets sur le moratorium des loyers. Ils se sont attachés à résoudre les principales questions suivantes :

1° Quelles sont les personnes admises à se prévaloir des décrets?

2° Quels sont les loyers visés par le moratorium?

3° Règles spéciales aux congés, aux résiliations et aux déménagements.

4° Règles spéciales aux baux de biens ruraux.

5° Dispositions applicables à la compétence, à la procédure et au jugement.

6° Répercussions économiques et financières du moratorium des loyers.

§ 1. — Quelles sont les personnes admises a se prévaloir des décrets?

L'idée qui inspire les divers décrets intervenus en matière de loyers, c'est que le Gouvernement s'est proposé de venir en aide aux locataires. Il a édicté une sorte de présomption générale d'insolvabilité qui est la caractéristique de toute la législation née de la guerre. Ce n'est pas le trouble apporté à la jouissance, trouble qui, dans la plupart des cas (sauf pour les départements envahis) n'est pas d'ailleurs suffisamment prononcé, c'est la diminution des ressources qui justifie pour le locataire une exonération totale ou partielle de sa dette. L'état de guerre a créé une situation spéciale; beaucoup de locataires ont été mobilisés ; il n'est pas admissible que ceux qui ont quitté leurs loyers, qui ont abandonné leurs travaux pour la défense de la Patrie puissent être

inquiétés au sujet du paiement de leurs loyers. Il faut que les combattants échappent au moins à la préoccupation de savoir leur famille en proie, pendant leur absence, aux exigences du propriétaire, et qu'ils aient la perspective, à leur retour, d'être dispensés du versement immédiat de leur dette locative. Presque tous les locataires souffrent pécuniairement de la guerre: les commerçants, les industriels et les personnes exerçant des professions libérales ne gagnent plus de quoi payer leurs loyers; n'est-il pas juste que les propriétaires prennent leur part de l'infortune commune et qu'ils soient privés, au moins momentanément, du droit de réclamer leurs loyers?

On a peut-être trop perdu de vue, dans ce raisonnement, que, parmi les propriétaires, beaucoup aussi sont mobilisés et par suite placés par les événements dans une situation aussi dure que celle de leurs locataires. D'autre part, si les propriétaires sont mis dans l'impossibilité de recouvrer leurs créances locatives, comment pourront-ils, de leur côté, faire face aux charges de tout genre qui pèsent sur eux, notamment payer leurs impôts dont le chiffre ne manquera pas de s'aggraver sous l'impérieuse nécessité financière? Quoiqu'il en soit, les décrets se sont nettement placés à ce point de vue que la bienveillance la plus large était due aux locataires; et, si tel est leur esprit, il en résulte, par une conséquence obligatoire, que toutes les fois qu'un des textes nouveaux se prêtera à une interprétation ambigüe, le juge devra se rallier à la solution qui cadre le mieux avec l'idée de favoriser une prorogation de délai (1).

La situation des locataires étant ainsi indiquée d'une manière générale, recherchons d'abord quelles sont les personnes qui peuvent être rangées parmi les locataires ayant droit à ce traitement particulier de bienveillance. Les décrets des 14 août, 1er et 27 septembre 1914 ne visaient d'abord que les locataires habitant la France continentale. Un décret du *14 octobre* a étendu à l'Algérie les trois décrets

(1) Cf. Maxime Leroy, *Le Moratorium des baux à loyer ou à ferme et des congés*, p. 2.

précédents, et le Gouvernement a eu soin de déclarer les décrets ultérieurs applicables aux territoires transméditerranéens (art. 10, décret du 20 mars 1915, art. 10 du décret du 17 juin 1915).

D'autre part, l'application de ces décrets peut être réclamée par tous les ressortissants des pays alliés ou neutres (art. 9 du décret du 20 mars 1915, art. 9 du décret du 17 juin 1915 et art. 10 du décret du 18 septembre 1915). Sur l'application des décrets moratoires aux sujets ressortissant à une puissance alliée mobilisés dans l'armée française. (Voir Trib. Seine, référés 28 avril 1915; J. Clunet, 1916, p. 268 et Trib. Seine référés 7 juillet 1915; J. Clunet, 1916, p. 269), et, par exception, par certaines catégories de personnes appartenant aux États austro-allemands, savoir les Alsaciens-Lorrains, (décret du 8 octobre 1914), les Polonais et les Tchèques, (décret du 16 octobre 1914) qui ont obtenu un permis de séjour en France. Le juge de paix a le droit de se faire présenter le permis de séjour, mais il n'a pas qualité pour en discuter le bien fondé, car l'octroi du permis de séjour est un acte discrétionnaire de l'autorité administrative, qui, à ce titre, échappe à tout examen de l'autorité judiciaire. Il y a même certains Alsaciens-Lorrains qui n'ont pas besoin de produire un permis de séjour pour se prévaloir des décrets; ce sont ceux qui se sont engagés dans la légion étrangère pour la durée de la guerre ou qui, au début des hostilités, avaient déjà contracté un engagement dans un régiment étranger. Ces Alsaciens-Lorrains recouvrent en effet de plein droit la nationalité française.

Quant aux ressortissants des pays ennemis, ils sont exclus du moratorium et ne sont pas recevables à réclamer le bénéfice des mesures qui en font l'objet.

Une question délicate s'est posée relativement aux Ottomans; les Ottomans résidant en France se trouvent en effet dans une situation particulière : en raison de la sympathie que beaucoup d'entre eux professent pour la France, ils n'ont pas été l'objet de mesures d'ostracisme général et ils n'ont été ni expulsés ni internés dans des camps de concen-

tration. Peuvent-ils, dès lors, bénéficier des divers décrets accordant des délais pour le paiement des loyers ? L'affirmative a été décidée par le tribunal civil de la Seine (Ordonnance de référé, *Le Journal* du 24 juillet 1915).

Les Ottomans jouiraient du traitement de faveur accordé aux citoyens français (Voir *Contra* : Trib. civ. Seine, référés 24 nov. 1915; J. Clunet, 1916, p. 266).

La question de l'application des décrets moratoires s'est également posée et dans les mêmes termes pour les Bulgares. Les Bulgares, comme les sujets ottomans, n'ont été ni expulsés, ni internés dans des camps de concentration. Leurs biens n'ont pas été mis sous séquestre. Il a été jugé cependant que les Bulgares n'étaient pas fondés à réclamer le bénéfice du moratorium des loyers. (V. Trib. paix Paris, 25 octobre 1915 (Gaz. Trib. 31 décembre 1915]. Il importait peu, d'après ce jugement, qu'il y ait eu délivrance d'un permis de séjour par l'autorité administrative. Il semble bien en effet que le permis de séjour ne puisse pas avoir d'effet sur l'application des décrets.

Le moratorium est naturellement étranger aux Austro-Allemands, (voir la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 4 octobre 1914 et la circulaire interministérielle du 12 janvier 1915. Voir également la réponse du Ministre de la Justice à une question posée par un député, *J. O.* du 5 février 1915) mais il n'en résulte nullement que les propriétaires soient privés de tout moyen de recouvrer les loyers dont ils sont créanciers. Il semble qu'en pareil cas le propriétaire qui voudra réclamer des termes dus par un locataire austro-allemand pourra user de la procédure de la nomination d'un séquestre, si le locataire n'en a un déjà, et le séquestre sera poursuivi devant la juridiction compétente à l'effet de payer les loyers arriérés. D'après les circulaires ministérielles des 3 et 14 novembre 1914, les séquestres ont le devoir de procéder à l'encaissement de l'actif et au règlement du passif correspondant (1). D'autre part, le Ministre de la Justice a

(1) Dalloz, *Guerre de 1914*, p. 60 et 98.

déclaré formellement que les séquestres ont qualité pour payer les loyers sur les ressources disponibles (*J. O.* du 5 février 1915; contrà cependant jugement du Tribunal civil de Bayonne du 1er décembre 1914, *Gaz. Trib.*, 21 déc. 1914).

Enfin il convient de noter que certaines catégories de locataires ne peuvent se prévaloir des dispositions des décrets (Circulaire du 4 octobre 1914, *J. O.* du 5; circulaire du Ministre du Commerce du 12 janvier 1915, *J. O.* du 13). Ce sont :

1° Les locataires qui, n'étant pas mobilisés ou payant des loyers supérieurs aux taux fixés dans le décret du 18 septembre 1915, art. 2, 2°, 3°, 4° et 5°, résident dans les départements suivants : Ain, Allier, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Calvados, Cantal, Charente, Charente-Inférieure, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Creuse, Dordogne, Drôme, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Loire, Haute-Loire, Loire-Inférieure, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Morbihan, Nièvre, Orne, Puy-de-Dôme, Basses-Pyrénées, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Rhône; Saône-et-Loire, Savoie, Haute-Savoie, Sarthe, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vendée, Haute-Vienne, Vienne, Yonne, Algérie;

2° Les patentés résidant dans les mêmes départements pour les loyers des locaux qui n'entrent pas en compte dans le calcul de la patente. Ces deux catégories de locataires ne jouissent d'aucun avantage particulier; ils sont donc tenus d'acquitter leur loyer aux échéances habituelles, et ils n'ont d'autre moyen, s'ils sont dans une situation gênée, que de demander des délais de grâce, conformément à l'article 1244 C. civ. et au décret du 10 août 1914 (Circulaire précitée du 4 octobre 1914). Le décret du 10 août 1914, article 4, recommande l'application de ce texte pendant la durée de la mobilisation et jusqu'à la fin des hostilités; le délai peut être demandé avant ou après l'échéance; les poursuites mêmes

n'empêchent pas de le demander. Le président du tribunal civil statue par ordonnance de référé exécutoire nonobstant appel.

Une question délicate, qui s'est tout récemment posée, est celle de savoir s'il est possible d'appliquer le moratorium des loyers aux évacués et aux réfugiés venant des régions envahies par l'ennemi. Nombre de personnes se trouvant dans cette situation ont sollicité des propriétaires, pour les loyers des locaux dont elles désiraient prendre possession, l'application du moratorium; mais elles se sont heurtées le plus généralement à un refus catégorique de la part des bailleurs. Les doléances des intéressés ont fait l'objet d'une question posée par M. Charpentier, député, au Ministre de l'Intérieur. Le Comité de Législation commerciale, siégeant au Ministère du Commerce, a été saisi du débat, et il s'est arrêté aux conclusions suivantes, qui ont été adoptées par le Ministre de l'Intérieur : il a distingué entre les locations d'immeubles dont les loyers varient suivant les saisons, et les autres catégories de locations.

Les premières ne sont faites que pour une saison seulement; les prix, d'après un usage constant, varient d'une saison à l'autre; il a décidé, dès lors, que, pour ce motif, on ne peut étendre les décrets actuellement en vigueur par voie de prorogation à une autre saison qui comporte des prix très différents, traditionnellement, de ceux primitivement convenus; sinon la prorogation aboutirait en réalité à imposer aux propriétaires un bail nouveau pour un prix non convenu par les parties, et qui pourrait n'avoir aucun rapport avec la valeur locative de l'immeuble loué. En conséquence, les locations dont il s'agit doivent se terminer avec la saison pour laquelle elles ont été consenties, sans que les décrets actuels sur la prorogation des baux puissent s'appliquer pour en prolonger la durée.

Quant à la prorogation des baux et du paiement des loyers des locataires réfugiés ou évacués, pour les immeubles par eux loués au cours de la guerre, dans les localités où ils se sont réfugiés, le Comité a été d'avis qu'il n'y a pas lieu de

prendre un décret spécial pour proroger les baux et le paiement des loyers des réfugiés et évacués. Il invoque les motifs suivants : les circonstances qui ont imposé, dès le début de la guerre, le moratorium des loyers, ne sauraient s'appliquer aux baux contractés aux cours des hostilités; il convient sans doute de venir en aide aux malheureux qui ont été contraints de quitter leurs demeures à l'approche de l'ennemi, mais c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de pourvoir, par voie de réquisition avec indemnité, au logement des réfugiés et évacués dénués de ressources; ce n'est point aux particuliers à supporter une charge qui incombe à la collectivité. Au surplus, les juges disposent, avec les délais de grâce (article 1244 du Code civil) d'un pouvoir suffisant pour tenir compte des situations réellement dignes de pitié. L'extension de plein droit du bénéfice du moratorium aux réfugiés serait enfin de nature à entraîner ce résultat fâcheux que certains évacués, en mesure de payer leurs loyers, et qui en fait l'ont payé jusqu'ici, se dispenseraient de tenir leurs engagements (Avis rapporté par le Ministre de l'Intérieur dans une réponse à une question posée par un député, question 4666, *J. O.* 29 septembre 1915, p. 6958).

Il n'existe aucune disposition moratoire spéciale aux réfugiés. Cependant, en l'absence de tout texte spécial, il n'en subsiste pas moins que les décrets moratoires sont applicables en principe à ces derniers dans les mêmes conditions qu'à toute autre personne. Adoptant sur ce point l'interprétation du garde des sceaux (V. *infra*), il faut admettre que les décrets moratoires s'appliquent en principe aux réfugiés bien que les baux et les actes de location passés par ces derniers soient postérieurs au 4 août 1914 (1).

Il reste donc que le moratorium peut être invoqué par les locataires mobilisés dans tous les départements et par les locataires non présents sous les drapeaux dans les localités prévues par l'article 2 du décret du 18 septembre 1915, pourvu que leur loyer annuel ne dépasse pas un certain

(1) V. Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916, p. 271).

chiffre fixé par ce texte. Il est à noter que les mobilisés réformés ou mis en sursis d'appel après leur mobilisation jouissent, pendant six mois, du délai, sans que le propriétaire soit admis à prouver leur solvabilité. En cas de décès, le même bénéfice est accordé à leur veuve ou à leurs héritiers en ligne directe. Enfin sont admis à bénéficier du moratorium les ressortissants des pays alliés et neutres, les Alsaciens-Lorrains : les Polonais, les Tchèques sujets des Empires centraux et qui ont obtenu un permis de séjour en France.

§ 2. — Quels sont les loyers visés par le moratorium ?

Tout d'abord se pose la question de savoir à quels baux et à quels actes de location s'appliquent les décrets. Un certain nombre de magistrats ont cru que la prorogation ne pouvait pas être invoquée par les locataires dont le titre de jouissance n'était pas antérieur au 4 août 1914 (v. en particulier Trib. paix Seine du 16 mai 1916, *Gaz. Trib.*, 11 juin 1916). Cette interprétation est manifestement contraire aux termes mêmes des décrets. On ne saurait alléguer que le législateur, en édictant les dispositions de la loi du 5 août 1914, n'a eu en vue que les obligations et les contrats en cours. Une telle argumentation ne saurait prévaloir contre le texte même des décrets. Or, aucun décret moratoire ne fait de distinction entre les baux conclus pendant les hostilités et ceux passés avant le 4 août 1914. Nous pensons qu'il y a certaines règles fondamentales dont l'observation s'impose dans l'interprétation des textes (sur l'interprétation des lois, voir Colin et Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français*, t. I, n° 29 et s., Planiol, *Traité élémentaire*, 6e édition, t. I, p. 387 et s., Jèze, *Revue de droit public*, t. XXVI, p. 64 et s.).

En l'absence de toute disposition dérogatoire des textes nous croyons qu'il faut admettre que les règles posées par les décrets moratoires s'appliquent à tous les baux à la seule condition que leur échéance soit postérieure au 4 août 1914. C'est en cette matière la date de l'échéance seule qui est à considérer et non celle de la location.

Le garde des sceaux s'est prononcé d'une façon formelle sur ce point. Nous ne saurions mieux faire que de reproduire les passages des rapports du Président de la République précédant les décrets du 28 décembre 1915 et 28 juin 1916. Le premier s'exprime ainsi : « Aucune incertitude ne peut se produire sur la situation faite aux réfugiés des départements envahis, le texte les comprenant nécessairement au nombre des locataires appelés au bénéfice du moratorium, quelle que soit la date à laquelle est intervenue la location ». Le deuxième envisageant non plus seulement les réfugiés des pays envahis, mais la généralité des cas, avec non moins de netteté. « Nous ne croyons pas inutile de rappeler en terminant que les dispositions réglementaires ne faisant aucune distinction, n'ont jamais cessé de s'appliquer en principe à toutes les locations quelle que soit la date à laquelle elles aient été contractées ». La circulaire du 18 août 1916 n'est pas moins formelle sur ce point.

Nous savons que cette interprétation du Ministre de la Justice n'a que la valeur d'un avis et qu'elle ne préjuge rien. Il ne nous paraît pas possible cependant de ne lui reconnaître aucune portée pratique.

Les divers décrets qui se sont succédé ont accordé une prorogation de trois mois pour le paiement des loyers échus en octobre 1914, janvier, avril et juillet 1915; le décret du 18 septembre 1915 proroge les baux et le paiement des loyers dont l'expiration ou l'exigibilité se produiront entre le 1er octobre et le 31 décembre 1915. Mais la détermination des locataires appelés à bénéficier de cette mesure dilatoire et les conditions auxquelles son bénéfice est subordonné sont assez complexes.

Plusieurs observations préliminaires s'imposent : 1° Pour que la prorogation soit applicable, il suffit qu'il y ait un bail ou un engagement de location, mais peu importe la durée ou la nature de cette dernière : qu'elle soit verbale ou écrite, qu'elle ait pour objet une maison, un appartement ou un jardin, qu'elle soit urbaine au rurale, elle est régie par le moratorium. Le bail de chasse n'échappe pas à l'application

des décrets; les locations en garni y sont également soumises (décret du 18 sept. 1915, art. 7). Mais, si une contestation surgissait relativement à l'existence ou aux clauses du bail, le juge de paix, compétent pour tous les baux dont le prix annuel n'excède pas 600 francs, ne le serait plus si le prix principal excédait ce chiffre, et ne pourrait statuer sur la question de prorogation tant que la juridiction compétente ne se serait pas prononcée sur la nature et les clauses du bail;

2° Au cas où le prix du bail est fixé par année, la compétence du juge de paix ne donne lieu à aucune difficulté. Mais que décider relativement aux locations de plus courte durée? Le juge de paix sera ou non compétent suivant que tous les termes de la location additionnés pendant l'année resteront inférieurs à 600 fr., ou dépasseront ce chiffre (1).

Enfin, au cas où le prix du loyer serait acquitté partiellement en argent et partiellement en denrées, il conviendrait d'en fixer la valeur totale en argent conformément aux règles posées par la loi du 12 juillet 1905, article 3, *in fine*.

Ces observations formulées, il est nécessaire de distinguer, pour l'étude des divers décrets constituant le moratorium, les mesures concernant les locataires mobilisés et celles prises à l'égard des locataires non mobilisés.

En ce qui concerne l'application des décrets moratoires aux mobilisés il nous faut, avant d'entrer dans les détails de cette application, faire une remarque préalable. Les dispositions des décrets sur le moratorium des loyers ne sont, en ce qui concerne les mobilisés, que des dispositions secondaires; la loi du 5 août 1914 est ici la disposition principale qui prohibe, à l'égard du mobilisé, tout acte d'exécution. Son article 4 contient un moratorium législatif direct concernant les mobilisés : « Dans les circonstances prévues à l'article 2, aucune instance, sauf l'exercice de l'action publique par le ministère public, ne pourra être engagée ou

(1) En ce sens Pabon, *Traité des justices de paix*, tome II, 2e édit., n° 1760.

poursuivie, aucun acte d'exécution ne pourra être accompli contre les citoyens présents sous les drapeaux ». C'est la loi elle-même qui statue ici. Tandis que les non mobilisés ne peuvent invoquer que le bénéfice des décrets, les mobilisés sont au contraire protégés par la loi. Pour eux, les dispositions des décrets ne sont que des dispositions complémentaires. Ce sont ces dispositions que nous allons étudier maintenant.

Le moratorium des loyers des mobilisés.

D'après l'article 1er du décret du 18 septembre 1915, les locataires présents sous les drapeaux sont de plein droit dispensés provisoirement de payer leurs loyers. La même dispense est accordée aux veuves de militaires morts sous les drapeaux depuis le 1er août 1914, aux femmes des militaires disparus depuis la même date et aux membres des familles qui habitaient antérieurement les lieux loués avec les mobilisés. Enfin, sont également admises au bénéfice du moratorium les sociétés en nom collectif dont tous les associés et les sociétés en commandite dont tous les gérants sont présents sous les drapeaux. Chacune de ces dispositions se justifie très facilement ; il y a cependant certaines difficultés d'application que le législateur n'a pas prévues et qui seront susceptibles de surgir dans la pratique :

1° Rien de plus légitime que la première règle : la prorogation des baux et de l'exigibilité des baux *pour les locataires mobilisés*. La déclaration de guerre a enlevé brusquement à leurs affaires et à leurs familles tous les hommes valides de 20 à 45 ans ; ils sont partis au premier appel, sans avoir eu le temps d'apporter de l'ordre à leurs affaires, de prendre un arrangement avec leurs propriétaires pour leurs locations en cours. Il importait que ces hommes, prêts à sacrifier sans murmurer leurs existences à la Patrie, fussent dégagés de soucis et de préoccupations pécuniaires ; qu'ils eussent au moins la certitude que leurs familles pourraient continuer d habiter leurs demeures à l'abri de toute réclamation et de

toute exigence de leurs propriétaires. Parmi les mesures à prendre en faveur d'une catégorie si intéressante de citoyens, l'ajournement du paiement des loyers s'imposait au premier chef. Les locataires présents sous les drapeaux bénéficient donc de plein droit du moratorium, c'est-à-dire que, quel que soit le taux de leurs loyers, et quel que soit le département où les locaux sont loués, ils sont dispensés de plein droit, sans être tenus à une déclaration, et sans avoir à accomplir aucune formalité d'aucune sorte, de payer leurs termes de loyer, qui, soit par échéance normale, soit par échéance prorogée en vertu de décrets antérieurs, deviendraient exigibles à dater du 1er octobre jusqu'au 31 décembre 1915 inclusivement (décret du 18 sept. 1915, art. 1er).

Quels sens faut-il donner à l'expression « locataires présents sous les drapeaux » (1)? A notre avis, il faut attribuer à ces mots la signification la plus large, et ne faire aucune distinction entre ceux qui, à un titre quelconque, de près ou de loin, concourent à la défense de la Patrie. Assurément, ceux qui combattent sur le front méritent avant tout les faveurs du législateur; mais les soldats de l'arrière ne paraissent pas moins intéressants, quel que soit le poste où l'autorité militaire les a placés; ils font tous honorablement leur devoir. Ils doivent donc bénéficier du même traitement de faveur.

A ce raisonnement on pourrait objecter que, parmi les citoyens appelés sous les drapeaux, tous n'ont pas subi la même diminution de leurs gains, tous n'ont pas été victimes des mêmes revers de fortune : il suffit de songer à ceux dont le rappel sous les drapeaux a pu améliorer la situation pécuniaire, par exemple, les anciens militaires ou fonctionnaires retraités rentrés au service, qui ont vu augmenter le chiffre de leurs ressources, puisqu'au lieu de la pension de retraite, ils reçoivent la solde entière d'activité. D'autre part, certains mobilisés, plus favorisés que les autres, ont eu la chance

(1) Cf. *Lois nouvelles*, 1914, 1, 338; 1915, 1, 3 et Maxime Leroy, *Op. cit.*, p. 8.

d'être incorporés à proximité de leur domicile, gardant ainsi la facilité de surveiller, dans une certaine mesure, la marche de leurs affaires. Mais qu'importe; il reste toujours vrai de dire que tous, à un degré quelconque, coopèrent à la lutte pour la Patrie; c'est donc à juste titre qu'ils peuvent se réclamer du même régime. Nous estimons, par suite, que doivent être considérés comme locataires sous les drapeaux, non seulement les hommes du service armé, combattants ou non, mais encore les auxiliaires, les soldats de la légion étrangère, les mobilisés sur place. C'est ainsi que les employés de chemins de fer doivent être considérés comme bénéficiant des dispositions des décrets moratoires; cependant on semble ici vouloir distinguer les employés de chemins de fer faisant partie des sections actives des chemins de fer de campagne de ceux qui ne font pas partie de ces sections (V. en ce qui concerne l'application des dispositions moratoires aux employés de chemins de fer. Trib. paix Rennes, 1er février 1916, *Gaz. Pal.*, 1er mars 1916; Trib. paix Mantes, 2 février 1915; *Gaz. Pal.* 18 février 1916 et Wahl, *Revue trimestrielle*, 1915, p. 10 et s.). Les ouvriers affectés par l'autorité militaire à une usine travaillant pour l'armée doivent également se voir appliquer les décrets moratoires, sauf cependant s'ils ont été placés en sursis d'appel par l'autorité militaire, l'homme en sursis d'appel ne pouvant pas être considéré comme présent sous les drapeaux. Il y a lieu de remarquer que la loi du 17 août 1915, dite loi Dalbiez, dans son article 6 considère les hommes affectés aux usines de guerre comme étant dans la position de sursis d'appel, position définie par l'article 42 de la loi militaire du 21 mars 1905. Cependant la position de sursis d'appel ne peut résulter que d'une mesure individuelle prise par l'autorité militaire; seuls, selon nous, les hommes placés effectivement en sursis d'appel cessent d'être militaires; à eux seuls, par conséquent, les décrets moratoires cessent d'être applicables. Il n'est pas vrai de dire que les dispositions moratoires ne sont pas applicables aux hommes affectés aux usines de guerre à cause de cette affectation même (V. les circulaires du

Ministère de la guerre du 25 juin et 15 octobre 1915). Il importe peu, au surplus, comme nous le disions tout à l'heure, que le mobilisé ait pu continuer à s'occuper de ses affaires et qu'il ait conservé sa résidence du temps de paix. Ces considérations sont étrangères à l'application des moratoria; elles peuvent valoir en équité; en droit il n'en reste pas moins que les décrets s'appliquent à tous ceux qui sont présents sous les drapeaux (1).

Nous pensons, pour la même raison, que le moratorium des loyers s'applique aux mobilisés qui accomplissent un service administratif, fût-ce même à l'intérieur. Doivent être considérés aussi comme présents sous les drapeaux les soldats en congé ou en permission (Bouvier-Baugillon, *Lois nouvelles*, 1915, I, 169), les engagés volontaires par application du décret du 27 juillet 1915 (hommes dégagés de toute obligation militaire mais qui ont voulu profiter des facilités données par ce décret pour reprendre du service dans un poste de leur choix), enfin les gendarmes.

Par contre, ne rentrent pas dans la définition, les hommes mis en congé de réforme n° 1 et n° 2 ; ils rentrent dans le droit commun, les premiers à partir du jour de leur évacuation du dépôt ou de l'hôpital, les autres à partir du jour de la contre-visite, qui, en vertu de la loi du 17 août 1915 (art. 3) les a fait rentrer définitivement dans la vie civile, en cas de maintien dans la position de réforme n° 2. Toutefois les décrets des 28 décembre 1915 et 28 mars 1916 sont venus spécifier que les locataires réformés après mobilisation, et ceux placés en sursis d'appel, après mobilisation conservent, dans tous les cas, le bénéfice des prorogations qui leur ont été accordées pendant la période correspondante à leur présence sous les drapeaux, et ont droit à ce bénéfice au moins pendant les 6 mois qui suivent leur

(1) V. Wahl, *Revue trimestrielle précitée*; Japiot, *Traité théorique et pratique du droit procédural de la guerre*, 1916, n° 231, texte et note 3; v. également la réponse du Ministre de la justice, *J. off.* des 18 et 19 mars 1915 et du 1er décembre 1915; dans ce sens Trib. com. le Havre 31 mai 1915, *Rec. Phily. Jur. et lég. de la guerre*, II, 333).

renvoi dans leurs foyers. En cas de décès d'un locataire de cette catégorie, sa veuve ou ses héritiers en ligne directe ont droit, dans les mêmes limites, au moratorium. Les auxiliaires, même des anciennes classes, renvoyés dans leurs foyers, jouissent toujours du moratorium, à notre avis du moins, parce que les Circulaires Ministérielles considèrent leur renvoi comme provisoire (1). Il faut même aller plus loin, et assimiler aux mobilisés tous ceux qui, sans être soldats, rendent directement des services à l'armée, par exemple, les infirmières ou les médecins civils, régulièrement immatriculés dans un hôpital militaire. (*Contrà*, Ordonnance de référé du Président du Trib. de la Seine, 2 juin 1915, *Le Temps* du 4 juin 1915; Lois nouvelles, 1915,2, 99).

2° Aux mobilisés dispensés de plein droit de payer provisoirement leur loyer sont assimilées *les veuves des militaires morts sous les drapeaux depuis le* 1er *août* 1914. C'est ce qu'est venu décider le décret du 7 janvier 1915, art. 1er, § 2, du décret du 17 juin 1915 et du décret du 18 sept. 1915. Règle encore très équitable : pendant la durée du moratorium, rien de plus juste que d'accorder à la veuve du mobilisé les mêmes prérogatives qu'au mobilisé lui-même, c'est-à-dire l'ajournement du loyer, sans que le propriétaire ait le droit de discuter la solvabilité de sa locataire. Les veuves des militaires ont vu leur train de vie singulièrement diminuer depuis le départ de leur mari pour le front; il leur serait impossible, la plupart du temps, de régler immédiatement les termes arriérés.

Mais l'application de cette règle ne sera pas si simple qu'elle le paraît; il pourrait arriver que des loyers à la charge de la veuve ne fussent pas antérieurement dûs par le défunt, ou, à l'inverse, que des loyers dûs par le défunt ne tombent pas, après son décès, à la charge de la veuve (2). Par exemple, la veuve était séparée de corps; ayant un domicile séparé de

(1) *Contrà*; Wahl, *Revue de droit civil*, 1914, p. 789.

(2) Wahl, *La législation civile de la guerre*, du 1er janvier au 31 mars 1915, *Revue trimestrielle de droit civil*, nos 1-2 de 1915, p. 335 et s.

celui de son mari, elle n'avait évidemment rien à réclamer à ce dernier (en dehors de la pension alimentaire dont elle pouvait être titulaire) pour le règlement de sa location ; cependant, même dans ce cas, le décret ne distinguant pas, exonère la femme du versement de son loyer. La solution serait la même en cas de séparation de biens des époux, si le bail est passé au nom de la femme du mobilisé. Bien que la femme soit seule locataire, elle sera en situation d'invoquer l'ajournement du paiement de son loyer. On peut dire que, dans ces deux hypothèses, la mort du mari sera la source d'un revenu pécuniaire pour la femme.

A l'inverse, un loyer dont le mari était responsable pourra, après sa mort, n'être pas mis à la charge de la veuve. Par exemple, les époux étaient mariés sous le régime de la communauté : la veuve renonce à cette communauté. Elle ne doit aucun des loyers passés ou futurs de l'immeuble ; bien plus, elle profitera du moratorium pour le prix de la nouvelle location qu'elle conclurerait par la suite. Ou encore les époux sont séparés de biens et la location était passée au nom du mari ; la femme ne doit ni les loyers échus au décès, ni ceux à échoir après cet évènement, car les obligations dérivant du bail se transmettent non pas à la femme, mais aux héritiers du mari, et, si la femme loue après la mort de son époux un nouvel appartement, il semble bien, le texte ne distinguant pas, qu'elle bénéficie automatiquement de l'ajournement du paiement des loyers.

3° L'art. 1er du décret du 7 janvier 1915, reproduit par les décrets postérieurs, accorde la même dispense *aux femmes des militaires disparus depuis le* 1er *août* 1914. C'est encore une solution dont l'opportunité ne saurait être discutée ; à raison de la probabilité de décès qu'entraîne la disparition, la femme du disparu doit être assimilée à la veuve. Mais le disparu peut être prisonnier ; en ce cas, le mari conservant sa qualité de mobilisé, c'est en lui que naît la cause de l'exonération, d'où l'on peut remarquer que le législateur aurait pu s'abstenir d'étendre expressément le bénéfice du moratorium aux femmes des disparus, car, de deux choses l'une : ou

le mobilisé est mort, et c'est alors en sa qualité de veuve que la femme est dispensée de payer les loyers, ou bien il est prisonnier, et il n'y avait pas lieu de prévoir la situation puisque, assimilé à un homme sous les drapeaux, le mari est en droit de se prévaloir des décrets successifs sur le moratorium.

Le législateur n'a rien dit des compagnes des mobilisés, qui, sans être unies à eux par les liens du mariage, vivaient sous le même toit. Faut-il leur accorder, en matière de loyer, les mêmes prérogatives qu'aux femmes légitimes? Il semble qu'il n'est pas trop osé d'émettre l'affirmative, car l'esprit des mesures prises en faveur des mobilisés paraît être d'assimiler, sur beaucoup de points, les femmes légitimes et celles vivant en union libre, tout au moins dans des conditions moralement satisfaisantes. C'est ainsi que la Circulaire ministérielle du 23 août 1914, par. 6 (*J. O.* du 25 août) admet la compagne des mobilisés au bénéfice des allocations militaires, si elles prouvent qu'en fait elles vivaient au foyer du mobilisé, soit isolément, soit avec des enfants. La circulaire ministérielle du 8 janvier 1915, relative au même objet (*J. O.* du 12 janvier) ajoute que peut prétendre à recevoir l'allocation toute personne ayant un lien de droit avec le soldat, ou bien toute personne qui, sans lien de droit avec le militaire, vit en fait à son foyer. Un jugement du Tribunal de la Seine du 5 juillet 1916 (*Gaz. Trib.*, 9 février 1917) a toutefois décidé que les décrets moratoires n'étaient pas applicables à la concubine d'un mobilisé. Le jugement déclare que l'argument tiré de ce que la concubine touche l'allocation est juridiquement inopérant. Nous ne pouvons que critiquer ce jugement. Il nous paraît, en effet, essentiel d'appliquer le moratorium avec un large esprit d'humanité : tous les Français ont accepté avec patriotisme de subir l'impôt du sang; il ne faut pas qu'ils aient le souci de redouter la possibilité de l'expulsion, pendant la durée des hostilités, de leur famille, de leur compagne ou de leurs enfants. Mais, bien entendu, l'application du moratorium suppose que la location est au nom du mobilisé (*sic* Maxime Leroy, *op. cit.*, p. 9).

4° L'exonération provisoire des loyers profite *aux membres de la famille du mobilisé qui habitaient antérieurement avec lui les lieux loués*, si le mobilisé est mort sous les drapeaux ou est disparu. Le législateur paraît avoir songé à l'hypothèse où, par suite du décès du militaire, les membres de sa famille qui étaient à sa charge et qui héritent de lui se trouvent succéder, pour le passé comme pour l'avenir, à ses droits et à ses obligations de locataire. Par exemple, le mobilisé habitait avec ses ascendants; ceux-ci lui succèdent et sont dispensés de payer les loyers.

Seulement la rédaction trop imprécise du texte est de nature à engendrer des conséquences singulières : le mobilisé habitait avec son père; mais le loyer était au nom du père; celui-ci était donc responsable vis-à-vis du propriétaire; la mort du mobilisé engendre pour le père l'exonération provisoire des loyers arriérés et des termes à venir. C'est manifestement une anomalie. En voici une autre : le défunt avait des enfants et aussi un collatéral, un frère, par exemple, qui vivait avec lui; après la mort du mobilisé, son frère va habiter ailleurs; en présence de la généralité des termes des décrets, il ne paraît pas douteux que le frère pourra en invoquer le bénéfice quant au loyer de l'appartement qu'il vient d'arrêter. Il est permis cependant de douter du bien fondé d'une pareille décision.

Enfin, si proche que soit leur degré de parenté avec le défunt, les membres de sa famille, ses enfants, par exemple, seront astreints, quand ils hériteront, à payer immédiatement tous les loyers dont leur père était redevable, s'ils ne justifient pas de leur habitation chez le mobilisé. Or, M. Wahl le remarque à juste titre, ils sont, surtout quand ils n'ont pas encore l'âge de gagner leur vie, aussi intéressants que s'ils avaient vécu sous le toit du défunt (*Revue de droit civil*, 1915, p. 339).

5° Les mêmes règles sont applicables *aux sociétés en nom collectif* dont tous les associés, *et aux sociétés en commandite*, dont tous les gérants sont présents sous les drapeaux (art. 1er, dernier al. du Décret du 18 sept. 1915, reproduisant les dis-

positions de l'art. 1er, § 2 du décret du 17 décembre 1914). Le texte, par la généralité de ses termes, semble viser aussi bien les commandites par actions que les commandites simples, et nous n'apercevons pas le motif de distinguer entre les catégories de sociétés (*contrà* Leroy, *op. cit.*, p. 9). L'esprit des décrets nous paraît être d'accorder la plus large protection aux défenseurs de la Patrie, et de les dégager de tout souci quant à la destinée des entreprises où ils se trouvent engagés.

Le privilège ainsi accordé au mobilisé n'est pas d'ordre public; il appartient à ce dernier de renoncer à l'exception de mobilisation (V. à ce sujet sur l'interprétation de l'article 4 de la loi du 5 août 1914; Cass., 17 nov. 1915, *Gaz. Pal.*, 29 mars 1916; Cass., 22 déc. 1915, *Gaz. Pal.*, 15 janv. 1916; Cass. civ., 21 mars 1916, S., 1916, 1, 49, et la note de M. Japiot, La renonciation du mobilisé au bénéfice du moratorium peut être tacite (Cass., 22 déc. 1915 précité); Cour de de Paris, 5 nov. 1916 (*Gaz. Trib.*, 25 mai 1916). Par conséquent, un mobilisé pourrait accepter le débat judiciaire avec son propriétaire et se faire représenter par un mandataire à la barre du tribunal.

Le mobilisé pourrait même renoncer par avance à invoquer le bénéfice du moratorium. C'est ainsi qu'un locataire qui accepte un congé de son propriétaire pour une époque où sa mobilisation était prévue, renonce tacitement au bénéfice du moratorium et des dispositions de l'article 4 de la loi du 5 août 1914. Le tribunal de paix de Saint-Nazaire a décidé, dans un jugement du 28 juin 1915, que le congé donné dans ces conditions par le propriétaire devait être validé malgré la mobilisation du locataire au moment de l'instance (1).

Si le mobilisé était cité par erreur, le magistrat saisi du litige devrait, d'office, déclarer la demande irrecevable. La loi du 5 août 1914, qui interdit d'engager ou de poursuivre des instances ou de procéder à des actes d'exécution contre des citoyens sous les drapeaux (art. 4), n'empêche pas,

(1) V. Trib. paix Saint-Nazaire, 28 juin 1915, *Mon. huissiers*, 1915, p. 610; *Le Greffier*, 1915, p. 539.

d'ailleurs, de prendre à leur égard des mesures conservatoires; celles-ci sont souvent d'autant plus nécessaires que les poursuites sont suspendues et qu'il ne peut être statué au fond; mais des mesures de ce genre ne pourront être validées qu'après la libération des mobilisés (1).

La prorogation s'applique, tant au principal du loyer qu'aux charges accessoires (telles que les frais d'éclairage, de chauffage, de consommation d'eau, frais de tapis, etc.) ainsi qu'à la part d'impôt incombant au locataire en vertu du bail. Le propriétaire n'est pas admis à prouver que son locataire mobilisé est en état de payer tout ou partie des termes prorogés ou des charges accessoires.

Le principe, ici, est que le droit à la prorogation est subordonné, pour les non mobilisés, à une déclaration qu'ils ne peuvent payer. Mais il est un certain nombre d'entre eux qui sont dispensés de cette déclaration pour des motifs divers résultant, soit de l'envahissement du territoire par l'ennemi, soit de la modicité du loyer, soit de la profession du locataire.

Le moratorium des loyers des non-mobilisés.

1° *A raison de l'envahissement du territoire.* — Une première catégorie d'exonérés provisoirement est constituée par les locataires patentés ou non habitant les territoires qui ont été et sont encore particulièrement éprouvés par les hostilités, savoir Aisne, Ardennes, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nord, Oise (arrondissements de Compiègne et de Senlis), Pas-de-Calais (arrondissement d'Arras, Béthune et Saint-Pol), Seine-et-Marne (arrondissements de Coulommiers, Meaux et Melun), Somme (arrondissements d'Amiens, de Doullens, Montdidier, Péronne), territoire de Belfort, Vosges (arrondissements d'Épinal et de Saint-Dié). Dans ces territoires, le bénéfice de la prorogation est acquis de plein droit, sans formalité d'aucune sorte, et sans que le propriétaire

(1) En ce sens : *Lois nouvelles*, 1914, 1, 398; Trib. d'Alger, *Moniteur des Huissiers*, 1915, p. 163; Cour de Toulouse, 19 octobre 1914, Dalloz, 1915, 5, 2).

puisse élever aucune contestation, quel que soit le chiffre du loyer. La prorogation a été renouvelée de trois mois en trois mois par des décrets successifs (décret du 18 sept. 1915, art. 2, 1° et tableau annexé) : elle s'applique actuellement aux loyers qui deviendront exigibles du 1er octobre au 31 décembre 1915.

2° *A raison du taux du loyer ou de la qualité de patenté*, dans tous les départements. Bénéficient également de la prorogation sans déclaration ni formalité (art. 2 du décret du 18 sept. 1915 : *a*) à Paris, dans les communes du département de la Seine et dans les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Seine-et-Oise) les locataires payant un loyer annuel inférieur ou égal à 1.000 francs, que ces locataires soient patentés ou non.

Les industriels, commerçant et autres patentés dont le loyer annuel ne dépasse pas 2.500 francs à Paris, dans les communes du département de la Seine et dans les communes de Sèvres, Saint-Cloud et Meudon (Seine-et-Oise) bénéficient également, de plein droit, de la prorogation pour le paiement des termes pour leurs loyers (échus ou à échoir).

b) Dans les villes de 100.000 habitants et au-dessus, les locataires, patentés ou non, dont le loyer annuel est inférieur ou égal à 600 fr.

c) Dans les villes de moins de 100.000 habitants et de plus de 5.000 habitants, les locataires, patentés ou non, dont le loyer annuel est inférieur ou égal à 300 fr.

d) Dans les autres communes, les locataires, patentés ou non, dont le loyer annuel est inferieur ou égal à 100 fr.

e) L'article 3, 2° B du décret du 18 septembre 1915 porte que n'ont pas à faire de déclaration pour les termes échus qui, ayant bénéficié des prorogations, deviendront exigibles entre le 1er octobre et le 31 décembre 1915 inclusivement, les commerçants, les industriels et les autres patentés et locataires dans les départements qui ne figurent pas sur la liste annexée au décret du 1er septembre 1914. Ce texte maintient ainsi d'office le bénéfice de la prorogation pour les termes échus déjà prorogés soit de droit, soit après déclaration, en faveur de cette catégorie de patentés.

Il faut entendre par patentés non seulement les commerçants et les industriels, mais aussi les personnes exerçant des professions libérales, les avocats, médecins, avoués, greffiers, commissaires-priseurs, et en général tous les officiers ministériels. Le législateur a estimé qu'il y avait avantage à faciliter aux patentés la continuation de leur exploitation ou de leur profession, non seulement dans leur intérêt et dans celui du personnel qu'ils emploient, mais aussi afin qu'ils puissent continuer à rendre au public les services attendus d'eux. Le décret du 1er septembre 1914 ne visait que les commerçants et industriels : celui du 27 septembre 1914 a étendu le bénéfice de la prorogation à tous les autres patentés.

Il faut noter que la dispense de déclaration ne s'applique qu'aux locaux servant à l'exercice de la profession et entrant en compte pour le calcul de la contribution des patentes. Quant aux locaux qui n'ont pas une affectation professionnelle, ils sont soumis aux règles ordinaires. En fait, comme le droit proportionnel de la patente est établi sur la valeur locative tant de la maison d'habitation que sur celle des magasins (loi du 15 juillet 1880, art. 12), la dispense de déclaration s'appliquera à tous les loyers du patenté, à l'exception des habitations de luxe ou d'agrément, comme une villa servant à la résidence estivale ou balnéaire.

En dehors de ces exceptions, pour tous les loyers qui ne rentrent dans aucune des catégories précédentes, le principe est que le bénéfice de l'ajournement du paiement des loyers est subordonné à une déclaration que le locataire doit faire au greffe de la justice de paix du canton (ou de l'arrondissement à Paris) dans lequel est situé l'immeuble. Sont donc astreints à faire une déclaration :

1° Les locataires dans les départements suivants : Aube, Doubs, Eure, Haute-Marne, Haute-Saône, Oise (excepté Senlis et Compiègne), Pas-de-Calais (excepté Arras, Béthune et Saint-Pol), Seine, Seine-et-Marne (excepté Coulommiers, Meaux et Provins), Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme (excepté Amiens, Doullens, Montdidier et Péronne), Vosges (excepté

Épinal et Saint-Dié); (art. 3, 1°, du décret du 18 sept. 1915). Cette déclaration concerne, d'une part tous les loyers autres que ceux appelés *petits loyers* des locataires non mobilisés (art. 2, 2°, 3°, 4° et 5° du décret du 18 sept. 1915); d'autre part, tous les loyers des patentés sous les mêmes réserves que ci-dessus relativement aux locaux qui n'entrent pas en compte dans le calcul de la patente.

2° Les patentés autres que ceux figurant dans la liste annexée au décret du 1er septembre 1914, à l'égard de tous les locaux n'entrant pas en compte dans le calcul de la patente (décret du 18 sept. 1915, art. 3, 2°, A).

Quelle est la forme de la déclaration? Elle doit être faite au greffe de la justice de paix, soit verbalement, soit par mandataire, soit par lettre recommandée (en y joignant les frais : 0,95) adressée au greffe de la justice de paix (Circulaire ministérielle du 12 janvier 1915, *J. o.* du 18). Le locataire n'a plus la faculté, que lui donnaient les premiers décrets, de faire cette déclaration au propriétaire par lettre recommandée avec avis de réception.

Cette déclaration contient l'affirmation, de la part du locataire, qu'il est hors d'état de payer, sans avoir à fournir de preuve. La déclaration est consignée sur un registre et il en est délivré récépissé (décret du 1er sept. 1914, art. 2). Le greffier en avise le propriétaire au moyen d'une lettre recommandée avec avis de réception (décret du 18 sept. 1915, art. 3, 2°, A).

Cette déclaration, qui doit être effectuée au plus tard la veille du jour où le paiement doit avoir lieu, peut être contestée par le propriétaire; il citera alors le locataire devant le juge de paix au moyen d'une lettre recommandée adressée au locataire par le greffier (1). Le locataire devra, dans

(1) Voir sur la contestation de la déclaration du locataire par le bailleur devant le juge de paix : Trib. civ. Boulogne-sur-Mer, 18 juin 1915. — Trib. civ. Montluçon, 22 juillet 1915. — Trib. paix Toul., 20 nov. 1915. — Trib. paix Paris, 6 déc. 1915 (D., 1916, 2, 67) et la note de Charles Robert. — Trib. civ. Angoulême, 7 déc. 1915 (*Gaz. pal.*, 8 janv. 1917). — Trib. civ. Seine, 24 nov. 1916 (*Gaz. pal.*, 30 déc. 1916) et aussi Rennes, 2 mars 1916 (*Gaz. pal.*, 23 mars 1916).

ce cas, justifier de l'impossibilité où il se trouve d'acquitter son loyer, en présentant toutes preuves à l'appui.

Les décrets moratoires laissent d'ailleurs au juge de paix saisi de la contestation une liberté complète d'appréciation sur le point de savoir si le locataire est hors d'état de payer tout ou partie du loyer (v. Cass. 31 mai 1916, *Gaz. Pal.* 13 juillet 1916). La preuve de l'impossibilité de payer pourra être faite par le locataire par tous les moyens. L'arrêt de la Cour de cassation précité a décidé en particulier que lorsqu'il s'agit d'un débiteur commerçant, les bénéfices commerciaux ne doivent pas seuls être pris en considération. Il ne résulte ni du texte des décrets, ni de leur esprit, déclare l'arrêt, que le locataire commerçant ne pourra être astreint à payer qu'en raison des bénéfices commerciaux.

Le régime de la déclaration n'est applicable qu'aux termes des loyers venant à échéance du 1er octobre au 31 décembre 1915 ; il ne concerne pas les termes échus et déjà prorogés ; il ne s'applique pas davantage aux loyers prorogés de plein droit des locataires patentés ou non, et enfin n'y sont pas soumis les patentés ne payant pas plus de 2.500 francs de loyer annuel à Paris, dans les communes du département de la Seine et les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Seine-et-Oise).

A défaut d'avoir fait cette déclaration dans le délai légal, les locataires astreints à cette formalité ne peuvent plus bénéficier de la prorogation accordée par les décrets (1).

D'autre part, le juge de paix ne pourrait pas, en l'absence de toute déclaration régulière dans les délais légaux faire d'office l'application, au locataire, des dispositions des décrets moratoires. En effet, la compétence exceptionnelle attribuée aux juges de paix par les décrets ne s'étend, en dehors des cas où les locataires sont admis de plein droit au

(1) (Trib. civ. Cusset, 22 janvier 1915 ; Dalloz, 1915, 5, [4]. Il n'appartient pas d'ailleurs au tribunal civil saisi d'une demande en paiement de loyers de se substituer au juge de paix et d'accorder aux locataires le bénéfice du moratorium.

bénéfice du moratorium, qu'aux locataires qui en ont formellement réclamé l'application (1).

Toutefois, le locataire qui n'a pas fait sa déclaration n'est pas irrévocablement déchu du droit de solliciter un ajournement de paiement; le juge de paix peut d'abord, en cas de circonstances reconnues exceptionnelles, relever sur sa demande le locataire de la déchéance encourue; (article 5 du décret du 25 octobre 1914); puis, le débiteur peut, même après l'échéance, solliciter un délai de grâce par application de l'art. 1244 C. civ.

Il est à noter que le moratorium ne s'applique aux loyers arriérés des termes précédents antérieurs au régime moratoire que si la déclaration de l'impossibilité de payer a été faite à la justice de paix par le locataire dans les 15 jours francs qui suivirent la publication du décret du 1er septembre 1914 (art. 2).

Il nous faut maintenant, avant d'étudier les effets de la prorogation dont bénéficient les locataires, examiner sommairement la question qu'a soulevée devant la Cour d'appel de Paris l'application de l'article 3 des décrets et de l'article 5 du décret du 25 octobre 1914. Elle est d'une grande importance pratique.

Les décrets sur le moratorium des loyers ont organisé une procédure spéciale. Les locataires qui ne sont pas dispensés de plein droit du paiement de leur loyer jouissent néanmoins des délais prévus par les décrets moratoires à la seule condition, comme nous l'avons vu de faire au plus tard, la veille de l'échéance une déclaration au greffe de la justice de paix. Certains locataires se sont abstenus de faire en temps utile la déclaration prescrite par l'article 3 des décrets moratoires. Le montant de leur loyer dépassant celui de la compétence des juges de paix, ils ont été cités devant le tribunal civil en paiement des termes impayés. Les locataires ont alors invoqué le bénéfice de l'article 5 du décret du 25 octobre 1914 qui permet au juge de paix en cas de circonstances

(1) V. Trib. civ. Angoulême, 7 déc. 1915 et Trib. civ. Seine, 24 nov. 1916, précités.

exceptionnelles de relever le locataire de la déchéance encourue. De cet article 5 les intéressés ont conclu que même lorsqu'ils n'ont fait aucune déclaration, on ne saurait les citer directement devant le tribunal civil, qu'avant d'y être traduits, le juge de paix doit avoir expressément décidé qu'ils sont déchus du bénéfice d'invoquer les dispositions moratoires pour n'avoir pas fait la déclaration prescrite dans les délais à eux impartis; ils en ont donné cette raison que le juge de paix a toute qualité pour les relever de la déchéance encourue. Cette thèse extrêmement critiquable a été admise par un arrêt de la 9e Chambre de la Cour de Paris en date du 20 mai 1916. (V. Gaz. trib., 26 juin 1916). La cour a déclaré que l'action portée devant le tribunal civil n'est pas recevable, tant que le juge de paix n'a pas jugé que le locataire assigné est privé du bénéfice des décrets. La conséquence est, que le locataire ait fait, ou n'ait pas fait de déclaration, le propriétaire avant de saisir le tribunal civil, doit actionner le locataire devant le juge de paix pour qu'il soit statué sur le moratorium. Cette thèse est inadmissible. Il résulte clairement du texte des décrets que ce n'est jamais au propriétaire de prendre l'initiative et de provoquer le locataire à faire une déclaration en le citant en justice de paix. C'est toujours au preneur à invoquer les décrets et à dévoiler ses intentions en avertissant le bailleur qu'il entend bénéficier du moratorium. Ce n'est qu'après la déclaration que le propriétaire doit citer devant le juge de paix le locataire pour discuter la sincérité de la déclaration. Les décrets moratoires n'ont d'ailleurs entendu donner aux locataires qu'une pure faculté subordonnée à la condition qu'ils aient été atteints dans leurs ressources par les hostilités. Le locataire qui n'a pas fait de déclaration dans le délai légal fait tacitement l'aveu que l'état de guerre n'a pas diminué sa situation. Il est donc présumé avoir renoncé au bénéfice du moratorium. Basée sur cette présomption la demande du bailleur est valablement introduite (art. 1352 du Code civil). Tout au plus pourrait-on admettre que cité devant le tribunal civil le locataire invoque la disposition de l'article 5 du décret du 25 oc-

tobre 1914, et que le tribunal renvoie à statuer jusqu'à ce que le juge de paix se soit prononcé. L'arrêt de la Cour de Paris est donc en tous points critiquable ; il est heureux qu'il n'ait pas fait jurisprudence.

Quels sont les effets de la prorogation dont bénéficient les locataires ? Il faut distinguer ici les effets de la prorogation de droit, qui ne comportent aucune contestation par le propriétaire, et les effets de la prorogation discutable par le propriétaire.

I. *Une prorogation de droit* a été instituée par le décret du 14 août 1914 au profit de tous les locataires de petits loyers, savoir, à Paris, les loyers annuels inférieurs ou égaux à 1.000 francs ; dans les villes de 100.000 habitants et au-dessus, les loyers annuels ou égaux à 600 fr. ; dans les villes de moins de 100.000 habitants et de plus de 5.000 habitants, les loyers inférieurs ou égaux annuellement à 300 fr. ; dans les autres localités, les loyers annuels inférieurs ou égaux à 100 fr. Cette prorogation, aux termes du décret du 14 août, n'est pas susceptible de contestation judiciaire par le propriétaire. Les décrets suivants reproduisirent cette disposition, mais celui du 17 décembre 1914 (art. 2, *in fine*) ne maintient la présomption d'insolvabilité que pour les locataires mobilisés ; il l'atténue en ce qui concerne les locataires des portions envahies du territoire et les petits loyers (de 1.000 à 100 francs par an, suivant les distinctions locales sus rappelées), en accordant au propriétaire, vis-à-vis de ces deux dernières catégories, le droit de démontrer devant le juge de paix que son locataire est en état de payer tout ou partie des termes prorogés. La présomption d'insolvabilité fut rétablie par le décret du 7 janvier 1915, mais seulement en faveur des loyers égaux ou inférieurs à 600 fr. (art. 4, dernier al.), et c'est dans ces termes que cette présomption a été maintenue par les décrets postérieurs, notamment par celui du 18 sept. 1915, art. 2, *in fine*.

Par suite, si aujourd'hui les locataires non mobilisés et dispensés de la déclaration à la justice de paix à raison du

taux de leur loyer ou de leur qualité de patentés (locataires payant un loyer annuel de 1.000 francs ou patentés payant un loyer annuel de 2 500 fr au maximum), bénéficient d'une prorogation de plein droit, la présomption d'insolvabilité sur laquelle est fondée la prorogation peut être combattue par le propriétaire pour tous les loyers supérieurs à 600 fr. (seuls les locataires mobilisés jouissent de la présomption d'insolvabilité *juris* et de *jure*, quel que soit le chiffre de leur loyer).

Mais les propriétaires n'ont pas accepté facilement la règle qui leur interdit de réclamer le montant de leurs termes, contre la volonté des locataires toutes les fois que le loyer annuel est égal ou inférieur à 600 francs. Ils ont émis la prétention que le texte du dernier alinéa de l'art. 2 du décret du 18 sept. 1915, qui prive le propriétaire du droit de justifier devant le juge de paix que son locataire est totalement ou partiellement solvable, ne constitue pas une règle absolue et comporte, malgré l'apparence, des atténuations. Cette thèse a d'ailleurs été accueillies par certains juges de paix.

Citons d'abord un jugement du tribunal de paix du XIII[e] arrondissement de Paris, en date du 26 avril 1915 (D. 15, 5, 4) : il décide que les locataires habitant Paris et les environs de la Capitale, dont le loyer annuel est inférieur ou égal à 600 francs, ne peuvent profiter de la prorogation des échéances à eux accordées par les décrets, lorsque leurs ressources n'ont pas été modifiées par les hostilités. Il s'agissait, dans l'espèce, d'un employé de l'Administration des postes, dont les appointements n'avaient subi aucune réduction depuis le commencement des hostilités. Le jugement se fonde sur les motifs suivants : « Attendu que les dispositions particulières de ce décret (décret du 20 mars 1915, art. 2, *in fine*) sont subordonnées à la condition essentielle que les locataires soient hors d'état de payer leurs loyers ; que, par conséquent, le locataire qui peut se libérer est tenu de le faire sans invoquer le bénéfice des décrets ; qu'il doit en être ainsi de tous ceux dont les ressources n'ont pas été modifiées par les hostilités ; comme c'est généralement le cas des

diverses catégories de fonctionnaires, d'employés, d'agents des services publics ou d'ouvriers commissionnés dont les traitements, appointements ou salaires n'ont pas subi de réduction ; — attendu que, C. étant employé à l'administration des postes, ses appointements n'ont subi aucune réduction depuis le commencement des hostilités ; — que le décret du 20 mars dernier n'est pas applicable dans l'espèce actuelle ; par ces motifs..., etc. ».

Une décision analogue est prise le 24 septembre dernier par le juge de paix de Saint-Ouen ; il s'agissait d'une location de 370 francs par an, consentie à un employé d'une usine à gaz ; celui-ci, depuis la guerre, n'avait payé aucun terme, alors qu'il avait conservé ses appointements de 9 francs par jour ; le propriétaire soutenait que son locataire, n'ayant du fait de la guerre subi aucun préjudice, n'était en situation d'invoquer aucune raison légale pour être dispensé de payer son loyer. Sur quoi le juge de paix de Saint-Ouen, malgré la teneur de l'article 2, *in fine*, du décret du 18 septembre 1915, a condamné le locataire au paiement des termes échus (1).

Ces jugements ont soulevé la question de savoir si les décrets moratoires, qui n'autorisent pas les propriétaires à faire la preuve de la solvabilité à l'encontre de leurs locataires dont le loyer annuel est égal ou inférieur à 600 francs, permettent aux magistrats de rechercher si les locataires ont ou non subi une diminution de ressources du fait des hostilités. L'affirmative paraît résulter des décisions rendues jusqu'ici par les juges de paix de Paris et de la banlieue. Citons encore en ce sens un jugement du tribunal de paix du V^e^ arrondissement (2), condamnant un fonctionnaire des postes à verser immédiatement à son propriétaire le montant de ses loyers arriérés, et dont les considérants sont très nets : « Si les décrets ont voulu que le propriétaire ne fût pas, à l'encontre des petits locataires, autorisé à rechercher les ressources dont ils disposent, et à se livrer à des enquêtes blessantes et vexatoires, il n'a pas entendu dispenser du paiement

(1) *Intransigeant* du 26 septembre 1915.
(2) *Intransigeant* du 22 septembre 1915.

de leurs loyers ceux dont la situation officielle, constatée par des documents publics, révèle d'une façon indiscutable qu'ils ont le moyen de s'acquitter, et qui, par ailleurs, avouent eux-mêmes n'avoir subi aucune diminution de leurs ressources et n'avoir à supporter aucune augmentation de charges ».

En faveur de cette opinion on a fait valoir divers arguments : on a invoqué d'abord le rapport ministériel présenté au Président de la République à l'occasion de ce décret (1) ; on y lit, en effet, ce qui suit : « les avantages concédés par les décrets aux catégories de locataires en faveur desquelles il a paru équitable d'édicter des dispositions particulières sont subordonnés à la condition essentielle que ces locataires soient hors d'état de payer leurs loyers. Par conséquent, le locataire qui peut se libérer est tenu de le faire sans invoquer le bénéfice des décrets. Il doit en être ainsi de tous ceux dont les hostilités n'ont pas diminué les revenus ou les rentes d'une façon telle qu'il leur soit impossible d'acquitter tout ou partie de leurs termes de loyer, et, à plus forte raison, de ceux dont la situation ou les ressources n'ont pas été modifiées, comme c'est généralement le cas des diverses catégories de fonctionnaires, d'employés, d'agents des services publics ou d'ouvriers commissionnés, dont les traitements, appointements ou salaires, n'ont pas subi de réduction. On peut citer encore, spécialement pour les fonctionnaires des postes, une circulaire du Ministère des Travaux publics, adressée au personnel, le 26 juillet 1915, et invitant les agents à payer leurs loyers.

Enfin une circulaire du Ministre de la Guerre, en date du 19 mars 1916, par laquelle celui-ci impose aux officiers et aux sous-officiers l'obligation de payer leur loyer (2).

Cependant le texte du décret du 18 septembre 1915, art. 3 *in fine*, et les dispositions similaires des décrets précédents, semblent bien édicter une présomption d'insolvabilité *juris et de jure* en faveur des petits locataires ; les termes de ce

(1) Dalloz, 1915, 4, 79, note 3.

(2) Voir sur ces points Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1916, p. 267.

texte sont absolument formels : « La faculté ainsi accordée au propriétaire (de justifier devant le juge de paix que son locataire est en état de payer tout ou partie des termes prorogés) n'est pas admise à l'encontre des locataires....., dont le loyer annuel est inférieur ou égal à 600 fr. » La lettre du texte paraît bien lui attribuer un caractère général; elle ne distingue pas suivant qu'il s'agit de simples particuliers ou de fonctionnaires, suivant que la situation du locataire paraît impliquer ou non une réduction de ressources depuis le commencement des hostilités. Assurément, les circulaires ministérielles ci-dessus rappelées ont entendu attirer l'attention du personnel administratif sur le devoir moral d'acquitter une dette dont la prorogation ne signifie point l'extinction, si en fait ils n'en sont pas empêchés par les circonstances; mais une circulaire ne peut pas prévaloir sur les termes formels d'un décret et aller à l'encontre d'une règle expressément posée par ce dernier.

Le Ministre de la Guerre, dans une réponse à un député (*J. Off.* du 4 avril 1916) a d'ailleurs interprété sa circulaire du 19 mars dans un sens très large. Il a formellement déclaré que les officiers, quelle que soit leur solde, n'étaient pas exclus du bénéfice du moratorium, que les termes de sa circulaire n'avaient pas un caractère impératif et qu'il appartenait à chacun de suivre sa ligne de conduite (1). On ne saurait d'ailleurs, pour rendre un jugement, s'appuyer sur le rapport précédant le décret dont le jugement fait l'application. Le rapport au Président de la République n'a en effet, en aucune manière, le caractère d'un texte législatif et l'on ne saurait lui reconnaître force de loi. Sans doute le rapport précédant le décret du 20 mars 1915 déclare que les personnes dont le revenu n'a pas diminué doivent payer leur loyer; mais c'est là, comme le fait remarquer M. Wahl (2), un simple conseil donné au juge vis-à-vis des locataires qui s'abritent derrière le moratorium dans des cas où le proprié-

(1) V. aussi la réponse du Ministre de la Justice (*J. Off.* du 13 avril 1916, Débat parlementaire Chambre, p. 903.

(2) V. Wahl, *Rev. trimestrielle*, 1916, p. 268.

taire garde le droit de prouver leur solvabilité. Que des abus soient possibles et que certains fonctionnaires préfèrent réaliser des économies et placer leur argent plutôt que désintéresser leur propriétaire, rien n'est assurément plus condamnable. On ne saurait oublier cependant que le motif de la présomption édictée est essentiellement la protection de la catégorie la plus intéressante de la population, celle dont les gains ou les revenus ne lui permettent qu'un modeste logement, et sur laquelle pèsent le plus dûrement les conséquences de la guerre. Autoriser les propriétaires à justifier, devant le juge de paix, de la solvabilité du locataire même au-dessous de 600 francs de loyer, c'est enlever aux décrets moratoires toute l'utilité de la disposition bienveillante qu'ils contiennent. La présomption se trouvera malheureusement vérifiée dans la plupart des cas; nombre de personnes occupant une profession commerciale, industrielle ou libérale sont presque complètement ruinées; rien de plus juste que de les exonérer de leur loyer. D'ailleurs, la situation des fonctionnaires eux-mêmes sera bien souvent réduite, les ressources, additionnelles à leurs traitements, que nombre d'employés se procurent à Paris, font actuellement défaut; le mieux est donc de s'en tenir strictement au texte, dont la présomption offre singulièrement plus d'avantages que d'inconvénients, et de ne pas le corriger par une rectification qui ne serait pas plus fondée en fait qu'en droit. Au surplus, lorsque le traitement du fonctionnaire paraît suffisant pour lui permettre de payer son loyer (ce qui constitue la présomption établie par le décret du 18 septembre 1915 pour les traitements ou appointements fixes égaux ou supérieurs à 3.000 fr. par an), le propriétaire est autorisé à prouver le pouvoir de payer de son locataire, même si le prix annuel du bail est inférieur à 600 francs; les intérêts opposés en présence sont ainsi sauvegardés dans une certaine mesure (1).

(1) En ce sens : Maxime Leroy, *op. cit.*, p. 14; *contrà*, outre les décisions précitées; Lebret, Le moratorium des loyers, fermages et congés, *Gazette des Trib.* des 15 et 16 avril 1915; Wahl, *Rev. trim. de droit civil*, 1916, p. 266 et s.

En dehors de cette difficulté, la prorogation de droit accordée aux locataires des petits loyers sera d'une application assez aisée. Nous ajouterons seulement, qu'en cas de sous-location, le locataire principal étant un mobilisé, et le sous-locataire un non mobilisé, le propriétaire, qui ne reçoit pas le paiement de son loyer, ne nous paraîtrait pas fondé à actionner, par application de l'article 1753 du Code civ., le sous-locataire jusqu'à concurrence du prix de sa sous-location. Le locataire principal jouit, en effet, d'un terme légal, et l'opposition pratiquée par le propriétaire entre les mains du sous-locataire ne serait susceptible d'être validée qu'à la fin des hostilités. A l'inverse, si le sous-locataire était mobilisé à l'exclusion du locataire principal, le propriétaire n'aurait évidemment d'action que contre ce dernier.

II. *En dehors de ces cas, les prorogations instituées par les décrets sont discutables par le propriétaire.* — Celui-ci peut démontrer que son locataire est en état de s'acquitter (décrets des 27 septembre 1914, art. 2 et 27 octobre 1914). Toutefois, pour éviter les inconvénients d'enquêtes plus ou moins difficiles sur les moyens d'existence du locataire, ainsi que les discussions en audience publique, les décrets des 17 décembre 1914 (art. 6) et 7 janvier 1915 (art. 6) ont décidé que le débat aurait lieu dans le cabinet du juge ; la même disposition se retrouve dans les décrets des 20 mars, 17 juin et 18 septembre 1915 (art. 8). En outre, le décret du 17 décembre 1914 avait maintenu la preuve à la charge du propriétaire pour tous les loyers dans les départements envahis et dont la liste était annexée au décret, ainsi que pour les loyers ayant déjà bénéficié d'une prorogation à cette date, et dont l'exigibilité tombait le 1er janvier 1915.

Le décret du 18 septembre 1915 a reproduit la règle édictée par le décret du 17 décembre 1914 quant à la preuve des ressources du locataire. Elle incombe au propriétaire à l'égard des locataires des régions suivantes : 1° Locataires habitant dans les départements ci-après : Aisne, Ardennes,

Marne, Meurthe-et-Moselle, Nord, Oise (arrondissements de Compiègne et de Senlis), Pas-de-Calais (arrondissements de Béthune, Arras et Saint-Pol), Seine-et-Marne (arrondissements de Coulommiers, Meaux et Provins), Somme (arrondissements d'Amiens, Doullens, Montdidier et Péronne), Territoire de Belfort, Vosges (arrondissements d'Épinal et de Saint-Dié).

2° Les petits locataires d'un loyer annuel supérieur à 600 francs mais ne dépassant pas mille francs, à Paris, dans le département de la Seine, et dans les communes de Saint-Cloud, Sèvres et Meudon (Seine-et-Oise).

Quant aux patentés des divers départements français qui ne rentrent dans aucune des catégories précédentes, ils peuvent obtenir une prorogation de trois mois pour les termes venant à échéance entre le 1er octobre et le 31 décembre 1915 inclusivement, à la condition de déclarer qu'ils sont hors d'état de payer tout ou partie des dits termes ; cette déclaration, nous l'avons vu, est faite au greffe de la justice de paix, où elle est consignée sur un registre, et il en est délivré récépissé (décret du 18 sept. 1915, art. 3, 2°, A). D'ailleurs, les tribunaux paraissent portés à appliquer le plus largement possible, quand ils se trouvent en présence de locataires de bonne foi, l'article 1244 du Code civ. aux termes duquel les juges peuvent, en considération de la position du débiteur, et en usant de ce pouvoir avec une grande réserve, accorder des délais modérés pour le paiement de la dette et surseoir à l'exécution des poursuites (Trib. civ. Seine, 7e Chambre, 1er juillet 1915, *Le Journal* du 2 juillet). La plupart du temps, d'ailleurs, les magistrats établiront leurs décisions sur des impressions et non pas sur des faits précis. Il a été, en outre, recommandé aux magistrats de s'abstenir de recherches d'un caractère inquisitorial et de ne pas désigner d'experts d'office.

En cas de refus des délais demandés par le locataire, le juge de paix est compétent pour condamner au paiement si le loyer annuel ne dépasse pas 600 francs ; si non, il renvoie le propriétaire à se pourvoir devant le tribunal civil.

Il reste, en ce qui concerne les loyers des mobilisés comme des non mobilisés, à examiner quelques difficultés spéciales, résultant de la rédaction même du bail. Il se peut qu'au prix annuel du loyer s'ajoutent des charges, qu'il y ait eu des loyers payables d'avance au début de la location ; d'autre part, le libellé de la quittance de paiement des loyers n'a pas été sans donner lieu à des contestations. Voici, sur ces divers points, les solutions apportées par les décrets :

1° En ce qui concerne les charges accessoires du bail, telles que les frais d'éclairage, de chauffage, de consommation d'eau, de tapis, de téléphone, etc., ainsi que la part d'impôts incombant au locataire en vertu du bail, les mobilisés bénéficient de la prorogation comme à l'égard des termes mêmes de leur loyer (décret du 27 octobre 1914, art. 4). Les mêmes charges demeurent, au contraire, exigibles, pour les locataires des maisons à petits loyers qui n'ont pas été appelés sous les drapeaux. La prorogation dont ils bénéficient ne s'applique qu'au principal des termes de leur loyer. Lorsque les intéressés n'ont pas fixé une somme distincte pour les charges dont il s'agit, les propriétaires, à défaut d'accord entre les parties, peuvent demander au juge de paix de déterminer, pour chaque locataire, la quote-part lui incombant dans les charges. Cette quote-part ne peut dépasser 5 0/0 du montant du loyer annuel. L'article 4 du décret du 27 octobre 1914, qui règle tous ces points, obligeait les locataires à se libérer des charges avant le 1er décembre 1914, ce qui paraît bien impliquer l'impossibilité, pour le juge, d'accorder des délais supplémentaires.

2° Que les loyers soient payables d'avance ou à terme échu, les diverses règles que nous venons d'énumérer sur la prorogation se trouvent applicables. Autrement dit, si le loyer est payable d'avance, le locataire ne peut être cité en paiement par le propriétaire que si le terme payable d'avance est échu, et à défaut de paiement à l'époque fixée par le bail ou par l'usage des lieux. Le propriétaire n'a d'ailleurs le droit de réclamer, après l'échéance de ce terme stipulé payable d'avance, que dans la mesure où la somme due tant pour

ce terme que pour les termes antérieurs est supérieure à celle payée d'avance par le locataire (règle applicable seulement dans les portions de territoire énumérées au tableau annexé au décret du 1er sept. 1914 et parmi lesquelles figure le département de la Seine). Ainsi, un locataire devait, d'après son bail, payer un semestre d'avance; les échéances du 1er juillet et du 1er octobre sont couvertes par les termes qu'il a antérieurement payés ; de plein droit, et sans réclamation, il n'aura à répondre de ses loyers qu'à partir du 1er janvier 1916. Autrement dit, le terme payable d'avance et qui, d'après les clauses du bail, était imputable sur les deux derniers termes du loyer, s'imputera, pendant toute la durée du moratorium, sur les premiers termes devenant exigibles (1).

Cette règle, posée par le décret du 7 janvier 1915, art. 3, fut interprétée par certains juges de paix de Paris comme ne s'appliquant pas aux locations commerciales en exécution desquelles le locataire a consigné avant l'entrée en possession des lieux loués les derniers termes à échoir, à titre de garantie pour l'exécution des obligations du bail, les autres termes devant être payés à mesure de leurs échéances. Ainsi, un bail est fait pour 9 ans, à partir du 1er janvier 1915; s'il s'agit du bail d'un magasin, il contiendra le plus souvent la clause que le preneur versera, lors de son entrée en jouissance, deux termes trimestriels, qui s'imputeront sur les deux derniers du bail, c'est-à-dire sur ceux qui deviendront exigibles les 1er juillet et 1er octobre 1924. C'est une précaution prise pour augmenter les sûretés du bailleur en matière commerciale, étant donné que, fréquemment, le fonds de commerce est grevé d'un privilège de vendeur ou affecté à un nantissement, et, des usages du commerce cette clause s'est étendue à Paris aux baux d'appartements. Le bailleur y gagne toujours un supplément de loyer, représenté par les intérêts afférents aux deux derniers trimestres, touchés d'avance, qu'il

(1) Voir une application intéressante de cette disposition des décrets moratoires : Cour d'appel de Paris, 2e Ch., 17 juillet 1916, *Gaz. trib.*, 10 février 1917.

est dispensé de servir au preneur. Suivant la juste remarque de M. Wahl (*La législation civile de la guerre du* 1er *janvier au* 31 *mars* 1915, Revue trimestrielle de droit civil, 1915, p. 345) les sommes que le propriétaire touche ainsi par anticipation constituent en réalité, non pas une garantie, puisque l'intérêt n'en est pas servi au locataire, mais un loyer; ce sont des loyers payables d'avance. Il n'y avait dès lors aucun motif pour ne pas imputer les deux derniers termes de loyer sur les deux premiers termes à échoir pendant la durée du moratorium. Dans tous les cas, le propriétaire avait touché par avance des sommes qui ne s'appliquaient pas à des loyers échus au moment où il les avait encaissées.

Les décisions de certains juges de paix, qui n'admettaient pas cette imputation, parce qu'ils considéraient comme une garantie les deux derniers termes payés d'avance, enlevaient donc toute utilité à l'art. 3 du décret du 7 janvier 1915. Aussi, pour couper court à cette orientation, fâcheuse pour les locataires, de la jurisprudence des tribunaux de paix, le Gouvernement promulgua un second décret, du 13 février 1915. D'après l'art. 2 de ce décret, dans le cas où un locataire a versé au propriétaire, au début de la location, le montant des derniers termes à échoir, les dispositions de l'art. 3 du décret du 7 janvier 1915 seront applicables, jusqu'à concurrence des sommes ainsi payées d'avance, aux termes échus avant le 1er avril 1915. Il résulte de ce texte que le Gouvernement, quelle que soit la dénomination donnée aux sommes versées, a entendu enlever au propriétaire, qui a reçu des loyers d'avance, toute possibilité de réclamation ou d'instance tant que la somme due pour le terme réclamé est inférieure à celle versée d'avance par le locataire; c'est ce qui ressort très nettement du rapport ministériel au Président de la République, précédant le décret.

Rappelons que le décret du 13 février 1915, à l'instar de celui du 7 janvier précédent, n'est applicable qu'aux portions de territoire énumérées au tableau annexé au décret du 1er septembre 1914 : Aisne, Ardennes, Aube, Doubs, Eure, Haute-Marne, Haute-Saône, Marne, Meurthe-et-Moselle,

Meuse, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Seine, Seine-et-Marne, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Somme, Vosges, territoire de Belfort.

3° En supposant qu'un locataire, débiteur d'un ou de plusieurs termes et en état de payer un acompte, se libère vis-à-vis de son propriétaire, sur quels termes le versement de cet acompte doit-il être imputé? La question offre de l'intérêt, car les termes qui bénéficient de la prorogation s'accumulent de plus en plus, d'où un arriéré qui devient de plus en plus lourd à acquitter et auquel s'appliquent les projets que nous étudierons ci-après, sur le dégrèvement à accorder au locataire. Par suite de cette perspective, les locataires ne voudraient payer qu'une partie de chaque terme, alors que les propriétaires entendent n'accepter d'acompte sur le terme en cours que si le terme précédent a été complètement acquitté. On a soutenu que le locataire était le maître de choisir le terme sur lequel serait imputé l'acompte versé par lui au cas où il aurait à se libérer de deux ou de plusieurs termes ; on invoque en faveur de cette opinion les art. 1253 et 1256 C. civ., dont le premier donne au débiteur de plusieurs dettes, le droit de déclarer la dette qu'il entend acquitter ; d'après le second, lorsque la quittance ne porte aucune indication, le paiement doit être imputé sur la dette que le débiteur avait le plus d'intérêt à régler, entre celles qui sont pareillement échues.

C'est ainsi que le juge de paix de Toul, dans un jugement du 20 novembre 1915, décide que lorsqu'un locataire, après avoir été mobilisé et s'être abstenu pendant sa mobilisation de payer son loyer, a été renvoyé dans ses foyers, les sommes qu'il paye ensuite à titre de loyer à son propriétaire depuis qu'il a cessé d'être mobilisé, sont imputables sur les loyers échus après la cessation de sa mobilisation et non pas sur les loyers échus pendant sa mobilisation.

Mais nous croyons que ce raisonnement est erroné; il ne faut pas oublier que, d'après l'article 1244, le créancier a le droit de s'opposer à toute imputation qui n'aurait pas pour effet d'acquitter intégralement la dette sur laquelle le débi-

teur prétend l'opérer. Par conséquent, un locataire qui, débiteur de plusieurs termes arriérés, fait un paiement qu'il désire appliquer à l'un d'eux, doit l'effectuer intégralement, et, si le propriétaire a toléré le versement d'un acompte sur un terme échu, tout nouveau règlement fait par le locataire doit servir d'abord à compléter la différence. Au surplus, les projets de loi sur les exonérations de loyers, visent tous les locataires sans distinction, ceux qui ont payé auront un droit de répétition, ceux qui se sont abstenus devront cependant verser la part de loyer maintenue à leur charge par le législateur.

§ 3. — Règles spéciales aux congés, aux résiliations et aux déménagements.

Les divers décrets sur le moratorium ne se bornent pas à accorder des remises ou des prorogations de loyer; ils ont institué en outre des règles spéciales sur la résiliation des baux et les déménagements :

1° En ce qui concerne les congés, il faut d'abord observer qu'ils doivent toujours être donnés aux dates fixées par les conventions ou les usages, lorsqu'il s'agit d'un bail à périodes. L'article 5 du décret du 10 août 1914 stipule, sans doute, que, pendant la durée de la mobilisation, cesseront de produire effet les clauses des contrats qui stipulent une déchéance en cas d'inexécution dans un délai ou à une époque préfixe, à condition que ces contrats aient été conclus avant le 4 août 1914. Mais, malgré la généralité de ce texte, il ne paraît pas applicable à une matière, celle des loyers, que le législateur a entendu réglementer d'une façon toute spéciale. D'autre part, le décret du 10 août 1914 ne vise que l'inexécution des obligations pouvant entraîner l'anéantissement d'un contrat; or le droit de donner congé à l'expiration d'une des périodes d'un bail n'est point une obligation, mais une faculté. Le décret lui est donc étranger (Trib. civ. Seine, 6e chambre, 7 juillet 1915; *La Loi*, 24 août 1916). Par conséquent, toutes les fois que les décrets moratoires ne contiennent aucune

disposition particulière sur le paiement des loyers ou sur les congés, le droit commun conserve son empire (1).

Or, précisément, les délais moratoires ont prévu la question des congés, et l'article 4, 1°, du décret du 19 septembre 1915, combiné avec les articles 1, 2 et 3 du même décret, et avec l'article 3 du décret du 27 septembre 1914, a prorogé de trois mois, quel que soit le montant du loyer, l'effet des congés donnés par les propriétaires ou par les locataires, qui, normalement ou par suite de prorogations résultant de décrets antérieurs, se produira jusqu'au 31 décembre 1915 inclusivement.

Cette prorogation est accordée : 1° aux locataires mobilisés, à leurs veuves et à leurs héritiers; 2° aux locataires dispensés de déclaration, visés par le décret du 20 mars 1915; 3° aux locataires, patentés ou non patentés, pour qui le bénéfice du moratorium est subordonné à la nécessité d'une déclaration; 4° aux patentés des départements autres que ceux figurant sur la liste annexée au décret du 20 mars, pour les loyers entrant en ligne de compte dans le calcul de la patente.

Cette prorogation s'applique à tous les congés, quel que soit le bail ou la location, en garni ou non. Par conséquent, les locataires en garni, qui très souvent louent à la semaine, et peuvent, dès lors, en temps normal, recevoir un congé à quatre jours de préavis, auront la faculté de rester chez leur logeur pendant toute la durée des hostilités; le texte de l'article 3 du décret du 27 septembre 1914 est formel à cet égard. Il n'y a pas à s'arrêter à l'objection que les locataires en garni n'ont pas de meubles susceptibles de former la garantie du propriétaire et que le montant de la location continuée pendant toute la durée de la guerre pourra s'élever à une somme hors de proportion avec les ressources du débiteur. Les propriétaires sont obligés de s'incliner devant la formule de l'article 3 du décret du 27 septembre 1914; l'effet des congés est suspendu pour *tous* baux et locations.

(1) Maxime Leroy, *op. cit.*, p. 25.

Le même décret porte que le locataire qui a donné congé peut renoncer au bénéfice de la suspension; mais, ce qui est au moins singulier, le propriétaire ne jouit pas de la réciprocité, en ce sens que, quand il a donné congé, il ne peut pas faire produire effet à ce congé sans l'assentiment du locataire. Ce dernier peut renoncer partiellement ou totalement à l'effet du congé; mais, en cas de renonciation partielle, il doit obtenir le consentement du propriétaire (art. 8 du décret du 27 septembre 1914).

Le locataire qui renonce à la suspension de l'effet du congé doit manifester sa volonté en prévenant le bailleur, c'est-à-dire en renouvelant le congé qu'il a donné, au moins un mois avant le moment auquel il devait quitter les lieux loués. La circulaire ministérielle du 4 octobre 1914, relative à l'application du décret du 27 septembre 1914, interprète d'ailleurs très libéralement cette règle, elle affirme que le délai d'un mois n'est pas de rigueur et que les juges peuvent l'abréger. La circulaire a probablement en vue des circonstances exceptionnelles (1).

Certains baux ne comportent pas de congé, et prennent fin par l'arrivée de la date fixée par les parties, c'est-à-dire de plein droit. Pour les baux qui se terminent ainsi par l'expiration de la durée convenue, il ne peut y avoir prorogation que si le locataire a été appelé sous les drapeaux (art. 4, 2°, du décret du 18 sept. 1915) qui se réfère à l'article 3 du décret du 27 septembre 1914. Toutefois la prorogation est subordonnée à la condition que le locataire mobilisé, ou, à son défaut, l'un des membres de sa famille habitant avec lui les lieux loués, fasse une déclaration, soit au propriétaire par lettre recommandée avec avis de réception, soit au greffe de la justice de paix, où elle est consignée sur un registre.

Les prescriptions relatives à la suspension du congé ou à la prolongation d'un bail expiré s'appliquent alors même que les locaux ayant fait l'objet de la suspension de congé ou de la prorogation de bail sont ou demeurent reloués au

(1) Cf. Trib. paix Paris, 17e arrond., 15 octobre 1914; Dall., 1915, 5, 2.

profit d'un tiers; les effets de la location nouvelle sont alors ajournés d'une période de trois mois, sauf convention contraire entre les parties (art. 4, 3°, du décret du 18 septembre 1915). Lorsqu'un locataire a conclu une nouvelle location, et s'il jouit, pour son ancienne location, de la suspension de congé précitée, il ne peut être astreint au paiement de la nouvelle location ; ce paiement est subordonné à l'entrée en jouissance. Toutefois, le propriétaire a la faculté de demander au juge de paix la résiliation de la nouvelle location (décret du 18 sept. 1915, art. 4, 4°).

Le bénéfice de toutes ces dispositions, qui sont de droit au profit des mobilisés, peut être accordé aux non mobilisés en tenant compte des circonstances (Décret du 27 octobre 1914, art. 3).

Il reste une question soulevée par les prorogations de loyer; elle résulte du moratorium et concerne les baux signés avant la déclaration de guerre, mais avec entrée en jouissance postérieure au début des hostilités. Une personne arrête un appartement, à dater, par exemple, du 15 octobre 1914, en vertu d'un bail signé le 15 juillet précédent. A la date fixée, le locataire est empêché d'entrer en possession en raison de la présence, dans l'appartement, du précédent locataire; se fondant sur ces circonstances, le nouveau locataire demande la résiliation de son bail, plus des dommages et intérêts. Le tribunal de la Seine (5e Chambre) a refusé de faire droit à cette demande. Les principaux attendus de son jugement sont : « Attendu que les décrets relatifs à la prorogation des délais en matière de loyers ont établi des mesures moratoires déterminées par l'état de guerre, rendant impossible ou particulièrement difficile l'exécution des contrats de bail ou de location, et, par suite, ont institué un nouveau régime traitant les rapports entre les propriétaires et les locataires antérieurement soumis au droit commun ; attendu que le décret du 27 septembre 1914 dispose que, si les locaux à la date du 18 septembre 1914 étaient reloués, le point de départ de la nouvelle location sera ajourné de 90 jours, sauf accord entre les parties; que les

décrets des 27 octobre, 17 décembre, 20 mars et 17 juin n'ont fait que maintenir et proroger ces dispositions; attendu que celles-ci sont formelles et que les locataires et propriétaires doivent subir la suspension des effets des congés, et en supporter les conséquences... » (*Le Journal*, du 20 juillet 1915).

2° Les décrets contiennent aussi des dispositions favorables aux locataires à l'égard des déménagements. De droit commun, tant que le locataire n'a pas payé son loyer, le propriétaire peut s'opposer à son déménagement, et, à défaut de paiement volontaire, s'adresser à la justice en vue de faire vendre le mobilier et de se payer sur le prix. Les décrets moratoires ont apporté deux exceptions à ces règles : 1° En faveur de locataires de loyers modestes; 2° au profit des héritiers et des ayants-droit d'un mobilisé mort sous les drapeaux.

1° En principe, les locataires qui bénéficient d'une suspension ou d'une prorogation ne peuvent pas déménager, car ils demeurent toujours tenus, quand ils ne sont pas en règle vis-à-vis de leur propriétaire, de l'obligation, qui leur est imposée par l'article 1752 du Code civ., de garnir l'immeuble loué pour répondre des loyers. Toutefois, en vertu de l'article 5 du décret du 1er septembre 1914, le juge de paix peut, nonobstant le non paiement des loyers échus, autoriser le locataire qui paie au plus 1.000 francs de loyer annuel, à quitter les lieux loués en enlevant tout ou partie de son mobilier. Mais il faut, bien entendu, que le bail soit arrivé à son expiration; pendant son cours le locataire ne pourrait profiter d'une pareille faculté qu'avec le consentement du propriétaire. Cette règle s'applique aux locations en garni; la créance des propriétaires est ici bien exposée.

Le locataire ayant la faculté de quitter son appartement en enlevant tout ou partie de son mobilier, avec l'autorisation du juge de paix, alors même que son bail est échu et que son terme n'est pas payé (décret du 1er sept. 1914, art. 5), le propriétaire se trouve-t-il privé de toute voie d'exécution sur les meubles de son locataire? On sait que, d'après

l'article 2102, 1°, le bailleur a un privilège sur les meubles du preneur quand celui-ci reste dans l'appartement; il peut même suivre, pendant 15 ou 40 jours, selon qu'il s'agit d'une maison ou d'une exploitation rurale, le mobilier détourné et le faire réintégrer; au delà de ce délai, le privilège du bailleur ne peut être conservé. En conséquence, le juge de paix agira sagement en exerçant avec prudence la fonction qui lui est confiée par l'article 5 du décret du 1er septembre 1914, et en ne permettant pas l'enlèvement de la totalité du mobilier, pour éviter de priver le propriétaire de l'intégralité de son gage.

Certains propriétaires, désireux de sauvegarder leurs intérêts, se sont crus en droit, à défaut de paiement par leurs locataires, de pratiquer une saisie gagerie sur les meubles de ces derniers. On sait que, pour se couvrir des loyers échus, le propriétaire peut, aux termes de l'article 919 du Code de Procédure civile, sans permission du juge et un jour après le commandement, faire saisir et gager les meubles du locataire. Mais, pour que le propriétaire puisse faire une saisie gagerie, il n'est pas douteux que sa créance doit être actuellement exigible. Dès lors, pour les petits loyers, le moratorium ne constitue-t-il pas un terme de droit exonérant le débiteur de toute mesure d'exécution, puisque sa dette n'est pas échue? C'est en effet ce qui a été décidé également; on a considéré, avec raison d'ailleurs, que le moratorium entre dans la notion de ce qu'on est convenu d'appeler le terme de droit (1).

A cause de l'état de guerre, de l'impossibilité ou de la très grande difficulté pour les débiteurs de disposer de leurs ressources ordinaires, la loi proroge les échéances de certaines dettes de plein droit et sous certaines conditions. Le débiteur a un terme nouveau, terme de droit, et non terme de grâce. Les expressions de la loi et des décrets de prorogation sont très précises. La loi du 5 août 1914 dispose que

(1) Cf. Caen, 21 juillet 1915, *Gaz. Pal.*, 10 décembre 1915; Trib. civ. Bône, 11 juin 1915, *Lois nouvelles*, 1916, II, 14; Trib. civ. Seine, 21 juin 1915, *Gaz. Trib.*, 8 août 1915.

le gouvernement peut prendre des mesures pour suspendre l'effet des obligations civiles et commerciales. Suspendre l'effet, ce n'est pas seulement suspendre les mesures d'exécution. Les décrets sur la prorogation des loyers disent qu'une prorogation est accordée pour le paiement ou qu'un délai est accordé pour le paiement. Donc la dette n'est plus exigible, il y a terme de droit. Il ne peut donc être fait de saisie gagerie; celui qui ne peut exiger le paiement ne peut saisir les biens de son débiteur (1). On objecterait en vain que le créancier à terme peut faire des actes conservatoires (arg. art. 1180 C. civ.) tels qu'une inscription d'hypothèque, une apposition de scellés, etc. Le bailleur ne peut faire une saisie gagerie sur les meubles de son locataire même en s'arrêtant dès la saisie faite sans en poursuivre la validité. La saisie gagerie, en effet, est une saisie conservatoire, ce n'est pas un acte simplement conservatoire (Voir les précédents en ce sens : un arrêt de la Cour de Paris du 5 janvier 1871, D., 1871, 2, 15 et un jugement du tribunal de commerce de Marseille, du 23 janvier 1871, D. 1873, 3, 77). Il n'y a d'ailleurs à ce sujet aucune différence de caractère et d'effet entre le moratorium des mobilisés et celui des non mobilisés.

Toutefois, pour éviter des difficultés d'interprétation à cet égard, le Gouvernement a cru bon de prendre un décret, en date du 22 janvier 1916 : d'après ce texte, le propriétaire ne peut faire une saisie-gagerie sans l'autorisation du juge, et, d'après l'article 1er du décret, le magistrat ne peut accorder son autorisation que pour des causes graves et dans le cas où la saisie serait indispensable à la sauvegarde d'intérêts en péril. Aux termes de l'article 2, le saisi, en tout état de cause, peut se pourvoir devant le tribunal qui apprécie, s'il y a lieu, eu égard à la situation du débiteur, de prononcer main levée de la saisie, totale ou partielle, immédiate ou conditionnelle; le saisi peut être représenté par un mandataire. Étant donné la généralité des termes du décret, il

(1) Contra ordonnance du président Monier rendue en référé 14 déc. 1915, et Trib. civ. Poitiers, 29 févr. 1916, *Gaz. Pal.*, 24 juin 1916.

semble bien en résulter que le propriétaire devra toujours s'adresser à la justice pour opérer une saisie-gagerie, sans distinguer suivant que la dette des loyers à raison de laquelle il agit, jouit ou non du moratorium.

Le décret du 22 janvier 1916 ajoute, dans son article 4, qu'aucune mesure d'expulsion au profit du bailleur ne peut être prononcée par application de l'article 1752, texte qui permet au propriétaire de congédier le locataire lorsque celui-ci ne garnit pas la maison de meubles suffisants. Et en effet le moratorium n'aurait pas grande utilité, si, pour insuffisance du mobilier garnissant les lieux, le propriétaire conservait la faculté d'expulser son locataire.

2° En cas de mort d'un locataire sous les drapeaux, ses héritiers peuvent, à moins que le contrat ne stipule expressément la continuation du bail en cas de décès, être autorisés par le juge de paix à sortir des lieux loués sans avoir acquitté préalablement les termes échus et les indemnités qui peuvent être dues en vertu du contrat ou des usages des lieux (décret du 18 sept. 1915, art. 5). Le juge de paix qui leur donne cette autorisation fixe dans sa sentence les délais accordés pour le paiement des sommes ainsi dues au propriétaire. Cette permission ne peut être accordée que si le contrat contient une clause de résiliation ou ne stipule pas expressément la continuation du bail en cas de décès.

La clause de résiliation en cas de décès est quelquefois insérée dans les baux, généralement sur les instances du locataire, qui veut par là exonérer ses héritiers d'une charge trop lourde après son décès. Mais en ce cas, si la veuve ou les héritiers entendent user de cette clause, le droit commun les oblige à maintenir les meubles dans les lieux loués, puisque le bailleur a un privilège pour tous les loyers qui lui sont dus sur les meubles garnissant l'appartement, et qu'en vue de conserver son privilège, le bailleur peut s'opposer au déplacement des dits meubles.

C'est en vue d'alléger les charges de la veuve des mobilisés que, dans l'hypothèse où le bail prévoit la résiliation à la

suite du décès, le législateur a accordé aux héritiers le droit de sortir de l'immeuble.

Les mêmes dispositions existent au profit des héritiers ou ayants-droit du mobilisé, et ceux-ci peuvent quitter les lieux loués si le contrat ne stipule pas expressément la continuation du bail en cas de décès (art. 2 du décret du 7 janvier 1915, art. 5 du décret du 18 septembre 1915). Mais on a remarqué avec raison que jamais une clause de cette nature n'est insérée dans les baux, par le motif que le contrat de louage n'est pas résolu par la mort du bailleur ni par celle du preneur (art. 1742 C. civ.). On peut se demander alors quelle a été l'intention des rédacteurs du décret du 7 janvier 1915 ; il est inadmissible qu'ils ignorent l'existence de l'art. 1742, et cependant la même rédaction a été maintenue dans les décrets postérieurs, en dernier lieu dans l'art. 5 du décret du 18 septembre 1915. Comme un décret ne saurait modifier un texte formel du code civil, on doit admettre que, malgré la mort du mobilisé, le bail continue, et, si ses héritiers obtiennent l'autorisation de sortir des locaux, le juge de paix pourra bien régler les époques de paiement des termes échus, mais non résilier le bail, ni exonérer la succession du défunt du paiement des termes à échoir jusqu'à la date fixée dans le contrat pour la fin du bail (1).

Lors de la sortie autorisée par le juge de paix, il semble que le propriétaire pourra opérer une saisie-gagerie sur les meubles de son locataire, avec faculté de la dénoncer au nouveau propriétaire ou au garde-meubles. En effet, les divers décrets sur le moratorium des loyers ont eu pour but de venir en aide au locataire, mais celui-ci n'a pas été dispensé jusqu'ici de l'exécution de ses obligations. Les propriétaires ne peuvent pas être désarmés en cas de déplacement des meubles par leurs locataires.

(1) Wahl, La législation civile de la guerre du 1er janvier au 31 mars 1915, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1915, p. 340 et 341.

§ 4. — Règles spéciales aux baux de biens ruraux

Les baux de biens ruraux n'ont été que tardivement visés par les décrets moratoires; les dispositions prises à leur égard ne soulèvent pas, d'ailleurs, de difficultés sérieuses. Nous en avons tracé l'historique à la fin de notre étude analytique des divers décrets publiés sur le moratorium, p. 33 et s. Ces décrets s'appliquent à tous les baux destinés à l'exploitation agricole, à la culture et à l'élevage. Le dernier décret paru, celui du 4 juillet 1915, proroge d'un an les baux qui devaient expirer ou entrer en vigueur avant le 1er décembre 1915. Pour le paiement du fermage, quel qu'en soit le montant, le juge de paix puise dans le décret du 1er septembre 1914, art. 8, le droit de prendre en considération la condition du locataire, et spécialement sa mobilisation, pour lui accorder un délai de paiement de 90 jours au plus.

D'autre part, lorsqu'un nouveau fermier ou un nouveau métayer diffère son entrée en jouissance, le bailleur pourra provoquer la résiliation du bail, qui se produira de plein droit, sans indemnité, moyennant une déclaration faite d'une part au preneur par lettre recommandée avec avis de réception, d'autre part au greffe de la justice de paix trois mois au plus après la date à laquelle devait avoir lieu l'entrée en jouissance (décret du 4 juillet 1915).

Spécialement pour le bail à métayage, le métayer est dispensé de la reddition des comptes avant la cessation des hostilités lorsqu'il est mobilisé ; cette dispense ne peut toutefois être invoquée, lorsque le bail est arrivé à expiration, que si le métayer a prorogé son bail par une déclaration spéciale conformément à l'article 1er du décret du 1er septembre 1914. La prorogation de bail ne vaut que pour un an ; mais alors, que le métayer meure ou soit renvoyé dans ses foyers, le compte ne peut, aux termes du décret, être demandé avant la fin des hostilités.

Les dispositions des décrets relatifs à la prorogation et à la suspension des baux des métayers et fermiers qui ont été

mobilisés ont été reproduites par les décrets du 24 novembre 1915, du 2 mars 1916 et du 2 juin 1916. Parmi les différentes mesures prises au sujet des métayers, il en est une qu'il convient de relever en raison de son caractère anormal. Elle résulte du décret du 27 octobre 1914, qui, sur un point particulier, apporte une modification au contrat intervenu entre le métayer et le bailleur et change les obligations de ce dernier : quand un métayer, mobilisé ou non, a dû embaucher des ouvriers pour remplacer des membres de sa famille appelés sous les drapeaux, il en avise le bailleur et il tient un compte spécial des frais d'embauchage des ouvriers engagés ; et s'il n'y a pas d'entente amiable entre le métayer et le bailleur pour la répartition de cette dépense, le métayer en saisit le juge de paix qui apprécie la partie de cette dépense qu'il convient de mettre à la charge du bailleur (art. 2 du décret du 27 oct. 1914).

Au contraire, en général, ces frais sont, d'après le contrat, à la charge du métayer.

Cette solution du décret est imposée par l'équité et la logique, et on voit ainsi apparaître dans le décret du 27 octobre 1914, avant qu'elle s'introduise dans les lois, une règle portant modification d'un contrat successif. D'après la convention conclue entre les deux parties, des dépenses de cette nature devraient incomber au bailleur dans la proportion fixée par leur contrat. Or, en raison de l'augmentation des frais de la main-d'œuvre, le décret admet qu'il va s'établir un compte nouveau, et que les obligations du bailleur pourront être aggravées. Ainsi, c'est au nom de l'équité qu'une modification est apportée ici à l'art. 1134. Bien qu'il n'y ait pas dans l'espèce de force majeure au sens que la jurisprudence attache à ces mots, on admet cependant ici que le juge de paix peut procéder à une véritable révision du contrat de bail, et apprécier quelle proportion le propriétaire supportera dans la charge des frais, occasionnés par l'embauchage des ouvriers en vue de remplacer les membres de la famille du métayer appelé sous les drapeaux. Il s'agit sans doute d'une révision facultative, mais toutes les révisions présen-

sentent ce caractère. La révision apparaît, dans le décret du 27 octobre 1914, avant de prendre place dans la loi qui ultérieurement viendra statuer sur les rapports des bailleurs et des locataires. En définitive, c'est une première consécration de l'idée que, si la guerre ne constitue pas toujours un cas de force majeure, elle est tout au moins de nature à imposer des modifications plus ou moins graves, suivant les circonstances, aux stipulations des contrats antérieurement conclus.

§ 5. — Règles applicables a la procédure, a la compétence et au jugement.

Le magistrat compétent pour toutes les contestations engendrées par l'application des décrets n'est pas celui du domicile du défendeur; c'est le juge de paix de la situation de l'immeuble loué (art. 8 du décret du 18 septembre 1915). La compétence du juge de paix est exclusive, ce qui s'explique par l'idée qu'en cette matière le juge de paix est un juge d'équité, et n'a pas à exercer de fonctions véritablement juridiques; c'est dans un intérêt de conciliation, de rapidité et d'économie que les contestations auxquelles peut donner lieu, pendant la durée de la guerre, l'application des décrets moratoires, sont portées devant ce magistrat (1).

Mais que faut-il entendre par *contestations* rentrant ici dans la compétence du juge de paix? La portée de cette expression a été précisée par l'exposé des motifs qui précède le décret du 13 février 1915. D'après cet exposé, les contestations qui se rapportent à l'application des décrets, et qui sont par suite de la compétence du juge de paix, comprennent celles concernant : 1° la jouissance des délais prévus par les décrets; 2° la suspension de l'effet des congés et la prorogation des baux prenant fin sans congé; 3° la faculté de sortir des lieux loués; 4° l'ajournement du point de départ des locations nouvelles et leur résiliation; 5° l'ajour-

(1) Trib. civ. d'Oran, référés, 14 janvier 1915, *Moniteur des Huissiers*, 1915, p. 166; Trib. civ. Seine, 28 avril 1915, cité par Leroy, *op. cit.*, p. 34; Tribunal de paix de Pont-l'Évêque, 16 octobre 1914, Dalloz, 1915, 5, 2.

nement des relocations. « Il va de soi, ajoute l'exposé des motifs, que la compétence qui est attribuée au juge de paix pour le règlement de ces contestations se combine avec celle qu'il tient du droit commun, formulée dans l'article 3 de la loi du 12 juillet 1905, et que, par suite, il appartient à ce magistrat de connaître des demandes en paiement de loyer ainsi que des expulsions de lieux et des demandes en validité, en nullité et en mainlevée de saisie-gagerie, pratiquées en vertu des articles 819 et 820 du Code de procédure pour les locations n'excédant pas 600 francs par an ».

Le décret du 13 février 1915 est venu trancher une controverse; on s'était demandé si le juge de paix qui, d'après le droit commun, tel qu'il résulte de la loi du 12 juillet 1905, est incompétent en ce qui touche les locations d'un prix annuel supérieur à 600 francs pour connaître des actions en paiement des loyers, puise ce droit dans le moratorium. Le décret du 13 février 1915 résout cette question dans le sens de la négative; le juge de paix, pour ces locations, ne peut qu'accorder ou refuser les délais sollicités par le locataire, et cette décision est à cet égard sans appel. En cas de refus de délai, l'effet de la décision est seulement d'habiliter le propriétaire à recourir, pour obtenir le paiement des loyers qui lui sont dus, aux voies de droit ordinaires, sans avoir besoin de l'autorisation préalable du tribunal prévue par les décrets sur le moratorium (décrets des 10 août et 15 décembre 1914), pour obtenir de la juridiction compétente une condamnation contre son locataire.

Mais le juge de paix ne peut pas, pour ces locations, rendre un jugement de condamnation; dès lors, que le propriétaire agisse ensuite contre le locataire par voie de saisie-exécution s'il est titulaire d'un bail authentique, ou par voie de saisie-gagerie, s'il n'a qu'une location verbale ou une location sous-seing privé, le locataire conservera le droit de solliciter devant la juridiction de droit commun des sursis à la vente du mobilier ou à l'expulsion des lieux.

Nous avons dit que le juge compétent pour connaître des contestations soulevées par les décrets est celui de la situa-

tion de l'immeuble; mais les décrets ne disent rien de semblable pour le tribunal civil; donc, toutes les fois que, par suite du chiffre du loyer, l'action du propriétaire sera portée devant cette juridiction, le tribunal compétent sera celui du domicile du locataire, tribunal qui peut être différent de celui de la situation. Quant à la tentative de conciliation, elle doit avoir lieu devant le juge de paix de la situation de l'immeuble.

La procédure devant le juge de paix est dispensée des droits de timbre et d'enregistrement; les citations sont faites par lettres recommandées adressées par le greffier avec avis de réception (art. 6 du décret du 1er septembre 1914). Ce magistrat doit s'efforcer de concilier les parties; à cet effet, il les entend dans son cabinet; à défaut de conciliation, il renvoie l'affaire en audience publique pour le prononcé de la sentence.

Cette sentence est rendue dans les formes ordinaires. Si les parties ne se sont pas fait représenter devant le juge de paix par un mandataire régulier, le jugement est par défaut; le greffier est alors chargé d'en aviser la partie défaillante par lettre recommandée avec avis de réception dans les cinq jours du prononcé de la sentence. L'opposition n'est recevable que dans les dix jours de la réception de la lettre; elle consiste en une déclaration inscrite au greffe de la justice de paix sur le registre destiné à recevoir les déclarations des locataires; le jugement qui intervient, à la suite de cette procédure, est réputé contradictoire (décret du 1er sept. 1914, art. 6).

Les jugements sur les contestations relatives aux décrets sont rendus en dernier ressort; toutefois l'appel demeure possible devant le tribunal civil en cas d'incompétence; par exemple contre un jugement rendu par un juge de paix autre que celui de la situation de l'immeuble.

Signalons enfin que le décret du 14 janvier 1915 a fixé les droits à percevoir par les greffiers de la justice de paix à l'occasion de l'application des décrets sur le moratorium des loyers (voir le *J. O.* du 15 janvier 1915).

Tel est, au moment où nous écrivons, l'état des mesures législatives prises en vue d'éviter les difficultés entre les propriétaires et les locataires; mais, suivant les remarques déjà faites, les décrets ne visent que la prorogation des baux, des termes de loyer ou de l'effet des congés et des nouvelles locations. Or, la longueur de la guerre, la lourdeur de l'arriéré résultant de cette prolongation des hostilités, rendent chaque jour plus lointaine et plus problématique la libération de tous les locataires qui se réclament du moratorium. D'un autre côté, les décrets qui se sont succédés, forment une législation enchevêtrée, compliquée, quelquefois obscure, où les intéressés éprouvent quelque peine à se reconnaître; il serait souhaitable que toutes ces dispositions fussent reprises, complétées et fondues en une loi unique : tel est, en effet, l'objet des plus récents travaux législatifs qui paraissent sur le point de réaliser en cette matière un progrès certain. Non seulement les règles les plus diverses insérées dans les décrets antérieurs seraient fusionnées en un seul corps de texte, mais encore le délicat problème de la réduction des loyers serait abordé et peut-être résolu ; enfin, pour éviter la prolongation d'une situation qui, à tous égards, est désastreuse au point de vue économique, la mise en vigueur de la législation nouvelle serait immédiatement décrétée, sans attendre l'issue peut-être encore lointaine des hostilités.

Mais avec ces projets nouveaux nous abordons la question la plus délicate de toutes celles que la guerre a suscitées. Parler d'une réduction des loyers en cours au profit des mobilisés et d'autres catégories intéressantes de locataires, et aussi d'indemnités en faveur des propriétaires, c'est toucher au problème complexe du droit à la réparation des dommages engendrés par la guerre. Il est évident qu'on ne peut songer, en effet, à rejeter sur les seuls propriétaires la perte des loyers. C'est donc à l'État d'intervenir et d'indemniser les uns et les autres du préjudice subi du fait des hostilités; les locataires, sous la forme d'une diminution de leurs dettes accumulées, les propriétaires par une compensa-

tion pécuniaire représentant au moins pour partie la créance sur laquelle ils étaient en droit de compter, et qui leur échappe définitivement.

Nous sommes ainsi amené : 1° à rechercher quel fondement peut être assigné à la réparation des préjudices de guerre dont une opinion, chaque jour plus répandue, veut rendre l'État responsable ; 2° comment le législateur se propose d'adapter plus particulièrement cette réparation aux dommages subis en matière de location par les locataires comme par les propriétaires.

§ 6. — Répercussions économiques et financières du moratorium des loyers.

Il n'est pas douteux que, si la guerre a profondément modifié la condition économique de la plupart des citoyens, et notamment celle des propriétaires et locataires, la bienveillance des pouvoirs publics ne s'est pas portée également sur les uns et sur les autres. Incontestablement le législateur a paru plus ému par le sort des locataires que par celui des propriétaires; d'une façon générale, et suivant en cela une opinion qui se propage assez facilement dans le public, il a estimé que le locataire est un homme plus intéressant que le propriétaire. On peut dire que toutes les mesures prises depuis le début des hostilités représentent une série de faveurs accordées aux locataires.

Cependant la guerre n'est pas venue bouleverser indistinctement la situation de tous les locataires. Assurément il était juste de ne pas laisser sous l'appréhension de soucis pécuniaires les citoyens mobilisés appelés sous les drapeaux; toutefois, même parmi eux, il y a des distinctions à faire : que les militaires mobilisés soient exonérés de leurs loyers lorsque leur situation de fortune ne leur permet pas de s'exécuter, rien de mieux. Mais que dire de ceux qui, mobilisés dans les usines ou dans les magasins, ont été appelés à la fabrication des munitions ou des vêtements? Ils touchent un salaire souvent plus considérable que celui qui leur était

alloué en temps de paix; il n'y a pas de motif sérieux de les exonérer; il en est ainsi, *a fortiori*, des chefs d'industrie ou d'entreprises placés à la tête de ces usines ou de ces magasins; ils sont, assurément, fort utiles à la défense du pays, mais ils réalisent dans leurs fonctions nouvelles des bénéfices considérables, presque sans aléa.

Pour les locataires non mobilisés, la question est plus complexe, car les revenus sont d'origine très disparates. De tous, ce sont peut-être ceux exerçant des professions libérales, avocats, officiers ministériels, qui ont le plus souffert des conséquences de la guerre, étant donné l'arrêt des affaires et l'inaction consécutive à laquelle ils ont été condamnés. Peut-être les médecins se trouvent-ils dans une situation meilleure.

Quant aux commerçants, abstraction faite des commerces se rapportant à l'alimentation et au vêtement et des industries se rattachant à la défense nationale, il est certain que la plupart ont été atteints par la guerre. Leur clientèle a diminué et leurs recettes ont, par suite, baissé. On peut remarquer, en ce qui les concerne, que les décrets ont été favorables surtout aux petits commerçants (débiteurs d'un loyer ne dépassant pas 2.500 fr. à Paris). Cependant ceux qui ont un loyer plus élevé, sont grevés de frais généraux très lourds (personnel plus nombreux, etc.), qui ont dû certainement leur faire sentir plus durement le poids des événements. Le commerce de luxe a été particulièrement atteint; néanmoins le sort de tous ces négociants n'a pas apitoyé le Gouvernement.

Les ouvriers et les artisans ont pu être éprouvés par les hostilités au début de la guerre, car, la production et la consommation de certains objets étant raréfiées, la demande de travailleurs a été moins intense. Mais, depuis, l'extension des usines et des organisations de toute sorte qui sont entrées en action pour la défense nationale a permis à la main d'œuvre de s'utiliser et un grand nombre de travailleurs ont trouvé ainsi le moyen de se reconstituer un salaire, souvent même plus avantageux qu'en temps de paix.

Au surplus les travailleurs ont été favorisés par cette circonstance que, la mobilisation ayant appelé tous les hommes valides sous les drapeaux, la concurrence s'est atténuée dans les diverses branches de la production. Or, sans prendre en considération les salaires, les décrets ont dispensé cette catégorie sociale de locataires du paiement des loyers; la plupart occupent en effet des logements d'un prix annuel inférieur à 600 francs, et, comme il règne assez fréquemment chez eux une antipathie insurmontable contre les propriétaires, ils n'ont pas hésité d'une manière générale à se réclamer du moratorium pour éviter d'acquitter leurs loyers au propriétaire.

Restent enfin les fonctionnaires : eux aussi, malgré la permanence de leurs appointements, s'étaient retranchés fréquemment dernière le moratorium, alors même qu'ils n'étaient pas mobilisés. Il pouvait y avoir là des abus que le nombre des fonctionnaires rendait encore plus criants; mais ici le décret du 28 décembre 1915 est venu décider que, même si leur loyer est inférieur à 600 francs, les fonctionnaires jouissant d'un traitement ou d'appointements fixes égaux ou supérieurs à 3.000 francs peuvent être mis en demeure de payer leurs dettes à leurs propriétaires ; celui-ci est autorisé à prouver leur solvabilité, et à démontrer qu'ils sont en situation de prélever sur leurs ressources annuelles la somme nécessaire au règlement des loyers.

Les rentiers eux-mêmes ont été plus ou moins gravement atteints par la guerre; la crise qui en résultée s'est répercutée sur leurs placements; les actionnaires se sont vus priver de dividendes; les obligataires ont dû subir des retranchements d'intérêts; ceux dont la fortune était placée à l'étranger, dans les pays ennemis surtout, sont encore plus exposés. Rien de plus raisonnable, de la part du Gouvernement, que d'avoir cherché à atténuer la gêne de ces rentiers en prenant en considération le taux de leurs loyers pour leur permettre d'en ajourner le paiement. Mais le sort de tous les rentiers n'est pas également précaire depuis la guerre : les porteurs de rentes sur l'État n'ont jamais subi de retard dans le paie-

ment de leurs arrérages et ceux qui ont participé aux emprunts de la Défense Nationale perçoivent un revenu des plus avantageux.

Ainsi, quelles soient les classes sociales envisagées, la guerre n'a pas sévi également sur tous les locataires; beaucoup sont restés, sans éprouver aucune gêne, aptes à tenir leurs engagements. Pour tous cependant, c'est uniquement le chiffre du loyer qui a été pris en considération dans l'application du moratorium.

Il n'en est pas douteux que, d'une façon générale, les propriétaires ont été atteints plus gravement par la guerre, puisque, par le fait du moratorium, la plupart se sont vus privés de leurs loyers, c'est-à-dire du plus clair de leurs revenus; ou même de tous leurs revenus, quand le propriétaire n'a d'autres ressources que celles qu'il tire de la location de son immeuble.

Les décrets ont-ils réellement porté remède à cette situation?

1° *Quant à la situation des locataires*, ceux exemptés du paiement immédiat de leurs termes ont été rangés en quatre catégories par les décrets qui se sont succédé : 1° locataires payant 100 francs de loyer; 2° locataires payant de 101 à 300 francs; 3° locataires payant de 301 à 600 francs; 4° locataires payant de 601 à 1.000, ou même à 2.500 francs (industriels, commerçants ou autres patentés). Pour toutes ces personnes, le Gouvernement a établi une présomption d'insolvabilité; or, on l'a répété souvent, une présomption de ce genre n'est pas l'expression d'une probabilité concluante, car le chiffre des loyers est loin d'être toujours en concordance avec le montant des ressources du locataire. Il est faux de poser comme principe absolu que le locataire qui n'occupe qu'un appartement modeste doit être rangé dans la catégorie des insolvables. La présomption n'est pas en harmonie avec les faits; nous l'avons déjà dit pour les industriels, les rentiers, les ouvriers, etc. « Les salaires de certains ouvriers fabriquant des engins de guerre excèdent

de plus d'un tiers les salaires d'avant la guerre, a déclaré un sénateur, et cependant ceux-là qui payaient leur loyer avant la guerre ont cessé de le payer, parce que le Gouvernement en a ajourné l'échéance » (*J. O.*, 23 déc. 1915, Sénat, p. 671).

Sans doute le prix des denrées a augmenté, mais la hausse des prix ne saurait expliquer, à elle toute seule, le défaut de paiement des loyers, car, pour beaucoup de personnes, la hausse des salaires l'a emporté sur celle de la vie matérielle.

D'autre part, n'est-il pas excessif de considérer comme solvables, en dehors des patentés, tous les locataires dont le loyer excède 1.000 francs ? Il aurait mieux valu ne pas poser de présomption générale et laisser aux juges, dans chaque espèce, le soin de se prononcer en connaissance de cause sur la solvabilité ou l'indigence du locataire. En définitive, le moratorium présente, en ce qui concerne les locataires, le défaut de faciliter, pour beaucoup d'entre eux, malgré des ressources suffisantes, le non accomplissement de leurs obligations.

2° *Quant à la situation des propriétaires*, le résultat le plus clair des décrets a été d'empêcher la plupart des propriétaires de récupérer leurs créances, même pour partie. D'après des chiffres empruntés aux « Travaux du cadastre de Paris », (et sans tenir compte des loyers des mobilisés), sur 1.032.524 locations, 795.840 ne dépassent pas 600 francs par an, et rentrent par suite dans celles qui sont ajournées ; donc, depuis environ deux ans, plus de la moitié des petits propriétaires parisiens n'ont touché aucun terme. Or il est évident que ces propriétaires ne sont pas tous des citoyens aisés. Bien des immeubles ont été construits par des personnes qui ont recouru à l'assistance des institutions de crédit et qui ne possédaient pas de fortune personnelle. Le défaut de rendement de leurs immeubles engendre, pour cette catégorie de propriétaires, une véritable ruine. « N'est-il pas injuste, écrit M. Berthelémy, pour venir en aide aux chômeurs et aux mobilisés, de favoriser l'universalité des gens qui n'ont que de faibles loyers, et dont plus des deux tiers ne sont aucune-

ment atteints par les évènements actuels ? » (Lettre de M. Berthélémy au journal *Le Temps*, n° du 4 février 1915).

Les propriétaires qui peuvent louer leurs appartements jusqu'au taux de 1.000 francs ne sont pas beaucoup plus favorisés que les précédents, car s'ils veulent obtenir leurs paiements, ils doivent renverser la présomption d'insolvabilité qui couvre leurs locataires et démontrer que ceux-ci son en état de payer ; or, cette preuve sera singulièrement difficile, si le locataire, sans profession, tire ses revenus de capitaux déposés dans des banques et aisément dissimulables. A Paris, on compte 97.805 locations de 600 à 1.000 francs pour une valeur locative réelle de 80.420.614 francs. Si l'on ajoute à cette catégorie la précédente, on constate que, pour 893.645 locaux d'habitation, représentant une valeur totale de 303.114.155 francs, les propriétaires sont privés par les décrets de toute contrainte pour le recouvrement de leurs loyers depuis la guerre. Et il est à remarquer que les immeubles de cette catégorie appartiennent pour la plupart chacun à un seul propriétaire. La condition de ceux-ci n'en est que plus dure.

Par une antinomie singulière, ce sont les propriétaires d'immeubles importants, dont le nombre à Paris est de 138.879, pour une valeur de 356.452.477 francs, qui sont le moins atteints par les décrets sur le moratorium; puisque rien n'est changé en principe aux obligations de ceux de leurs locataires qui ne sont pas mobilisés.

Non seulement beaucoup de propriétaires n'ont pu recouvrer leurs loyers, mais ils ont dû continuer à supporter avec tout leur poids les charges qui grèvent la propriété, et avant tout les impôts. Les contributions directes doivent, en effet, être acquittées comme en temps normal ; il n'y a d'exception que pour les propriétés situées en pays occupé. Bien mieux, les sanctions habituelles n'ont pas été suspendues au profit des contribuables, et c'est uniquement par tolérance que les percepteurs s'abstiennent de décerner des contraintes. En outre, le propriétaire doit supporter les charges accessoires consistant dans le paiement de l'eau, du gaz, etc,, et

dans l'exécution de diverses prestations dont l'accomplissement profite au preneur. On peut, dès lors, se demander comment les propriétaires feront face à leurs propres obligations s'ils sont privés des revenus sur lesquels ils comptaient pour les exécuter.

Il y a, notamment, pour la propriété une charge qui ne se rencontre pas assurément pour tous les immeubles. mais qui est fort lourde là où elle existe : c'est celle résultant des emprunts hypothécaires consenties par la Société de crédit foncier.

Beaucoup de propriétaires n'ont pu édifier ou agrandir leurs maisons que grâce aux avances consenties par cette société, et ici encore ce sont les petites propriétés qui ont recouru le plus fréquemment à cette assistance pécuniaire. Le montant de cette dette foncière étant considérable, le Gouvernement a ajourné l'échéance du capital, mais l'exigibilité des arrérages n'a été nullement suspendue, et les propropriétaires sont tenus de les acquitter, bien qu'ils ne touchent pas leurs loyers et que ceux-ci ne produisent aucun intérêt.

Ainsi lorsque l'on compare le traitement fait à deux catégories de citoyens, qui ont été tous plus ou moins atteints par la guerre, on constate que les uns, les locataires, bénéficient de toutes les faveurs, tandis que l'autre groupe ne jouit pas de prérogatives analogues pour se dispenser d'acquitter ses propres obligations. De là des difficultés inextricables, que les décrets ne pourront jamais résoudre, et pour le règlement desquelles une législation particulière s'impose. Elle s'impose d'autant plus que le régime renouvelé des moratoria est de nature à nuire surtout aux petits propriétaires et à préparer ainsi dans le pays une crise de la petite propriété, alors que la conservation de celle-ci est du plus haut prix au point de vue social et économique ; la France étant essentiellement depuis des siècles, un pays de petite propriété.

CHAPITRE III

Les projets de loi sur la résiliation des baux, sur la réduction ou l'exonération des loyers et les facilités procurées par l'État aux locataires pour acquitter leurs termes arriérés, sur les délais, la juridiction et la procédure.

Nous diviserons ce chapitre en deux sections : 1° Examen du fondement du droit à la réparation des dommages de guerre ; 2° Étude des propositions destinées à faire application de ce droit aux locataires et aux propriétaires.

SECTION I

Le fondement du droit à la réparation des dommages de guerre.

La guerre est malheureusement un fléau de tous les temps et de tous les pays ; les calamités que nous éprouvons aujourd'hui ne sont que la répétition de désastres analogues dont les générations passées eurent à subir les conséquences. De tout temps, le premier mouvement de ceux qui ont été frappés par la catastrophe de l'invasion a été de s'adresser à l'État pour lui demander de les secourir, de réparer de tout son pouvoir la détresse occasionnée par le fléau. De quelle manière les gouvernants des temps passés ont-ils compris leur rôle pour éclaircir cet angoissant problème?

Voici d'abord comment la réparation des dommages de guerre a été envisagée dans l'histoire (1). Le premier docu-

(1) Cf. R. Maudrit, La réparation des dommages causés par la guerre, *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 février 1915, p. 132 et s.

ment législatif qu'on rencontre sur cette question, dans les annales de notre droit public, est une loi du 31 juillet 1792 : il s'agissait de réparer les pertes engendrées par l'invasion et le législateur d'alors considéra cette réparation non comme une obligation à sa charge, mais comme un secours octroyé par lui. La loi de 1792 est en effet précédée d'un préambule ainsi conçu : « L'Assemblée nationale considérant que, si dans une guerre dont l'objet est la conservation de la liberté, de l'indépendance et de la constitution française, tout citoyen doit à l'État le sacrifice de sa vie et de sa fortune, l'État doit aussi protéger les citoyens qui se dévouent à sa défense, et venir au secours de ceux qui, dans le cas d'une invasion, auraient perdu tout ou partie de leurs propriétés..... Considérant qu'il importe de proportionner aux besoins et aux ressources individuelles les secours que la situation du Trésor permettra d'accorder..... décrète : .....« L'Assemblée décidait de n'indemniser intégralement que les hommes ayant défendu la Patrie par les armes; les autres recevraient une réparation partielle.

Plus large que la précédente, est la loi du 14 août 1793 : la Convention déclare, au nom de la Nation, « qu'elle indemnisera tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou qu'ils éprouveront par suite de l'invasion de l'ennemi sur le territoire français, ou pour les démolitions ou coupes que la défense commune aura exigées... » Mais étaient éliminés de la liste des ayants droit tous ceux qui avaient favorisé l'invasion de l'ennemi, c'est-à-dire les suspects. Un peu plus tard, des considérations d'ordre politique vinrent troubler la pureté des intentions premières du Gouvernement : les décrets des 6 frimaire et 14 ventôse an II limitaient l'indemnité de chacun à un maximum de 2.000 livres, et en subordonnaient l'octroi à un certificat de civisme, délivré par les agents nationaux près les directoires de district.

En 1814, les seules réparations accordées par la Restauration se limitèrent à des dégrèvements d'impôts.

Pendant les Cent jours, Napoléon Ier conçut plus largement le devoir de l'État : il décréta la création d'une *Caisse*

de l'extraordinaire, destinée à procurer aux habitants des départements envahis des indemnités égales à la moitié de la valeur de l'immeuble détruit, mais sous la condition préalable de la reconstruction de l'édifice en ruines. Lorsque la Restauration fut établie en France, les dommages subis par les départements envahis donnèrent lieu à l'allocation d'une somme de cent millions provenant d'une contribution extraordinaire; en outre, le roi accorda aux victimes de la guerre dix millions prélevés sur la liste civile.

Il faut arriver ensuite au lendemain de la guerre de 1870 pour voir réapparaître la question des indemnités; la réparation des dommages causés par l'invasion fut l'objet de la loi du 6 septembre 1871. Le rapporteur, M. Albert Grévy, voulait indemniser sans distinction toutes les victimes de la guerre : « L'équité, la justice, l'intérêt politique, ne permettent pas de laisser à la charge des départements envahis les sommes qu'ils ont dû payer et les dommages qu'ils ont subis dans une lutte intéressant la patrie commune. Ces charges et ces dommages sont une conséquence matérielle et directe de la guerre; la guerre étant un fait national, n'est-ce pas la nation qui doit la supporter? N'est-ce pas surtout en cette matière et dans les circonstances où nous sommes qu'il est juste et politique d'appliquer le principe d'unité et de solidarité qui relie toutes les parties du territoire français? En regard de cette situation des départements envahis, que voyons-nous ailleurs? La plus grande partie du territoire français n'a pas été touchée par les invasions; nos riches départements du Midi n'ont vu la guerre que de loin; souvent même, chez eux, de grandes industries ont trouvé dans la guerre une source inattendue de gains et de richesses... Cette obligation de réparer les dommages causés ne fait pas de doute; sans doute, elle se justifie par des considérations qui, pour être moins juridiques, ne sont pas moins puissantes; mais, obligation ou devoir, elle est toujours imposée par l'équité, la justice, l'intérêt politique et le principe supérieur de la solidarité nationale ».

(1) *J. Off.* 1er novembre 1871, Rapport n° 4257.

Cependant cette idée de réparation intégrale fut abandonnée par l'Assemblée nationale pour deux raisons : d'abord, l'opinion conservatrice de la majorité des membres de l'Assemblée répugnait à admettre, comme dangereuse dans ses conséquences, l'idée de solidarité; d'autre part, les difficultés financières faisaient obstacle à la réalisation du projet. L'Assemblée se rallia à un système transactionnel proposé par M. Thiers, qui plaçait le principe de la réparation non dans une dette juridique, mais dans une idée de secours (1). Et la loi du 6 septembre 1871 accorda aux départements envahis « un premier dédommagement » de 100 millions. Plus tard, la loi du 7 avril 1873 attribua une nouvelle indemnité de 120 millions à ces départements et 180 millions à la ville de Paris, somme payable en une seule échéance. En outre, une loi du 28 juillet 1874 accorda un dédommagement spécial aux personnes ayant éprouvé un préjudice lors des destructions opérées par le Génie militaire. Toutes ces indemnités, qui s'élevèrent à un peu plus de 360 millions (en face de réclamations atteignant 1 milliard), furent versées en vingt-six annuités. En somme, les victimes de la guerre de 1870 furent indemnisées du tiers de leurs pertes.

Aujourd'hui, devant l'invasion de nos départements frontière de la région du nord-est, le même problème se pose, et une opinion unanime affirme, à juste titre, que les pertes engendrées par la guerre ne doivent pas rester à la charge exclusive de ceux qui les ont subies. Seulement, quel fondement convient-il d'assigner à ce droit à la réparation?

A cette question, deux réponses ont été faites : les uns ont dit : l'indemnité ne peut être considérée que comme un secours généreusement octroyé par l'État; pour d'autres, la réparation des dommages de guerre apparaît avec le caractère rigoureux et précis d'une dette de l'État envers ses nationaux. C'est sous le premier aspect que la réparation des dommages de guerre nous est toujours apparue historiquement depuis la Révolution jusqu'à la loi de 1871. Mais

(1) *J. O.* du 6 août 1871.

aujourd'hui, avec l'évolution des idées et l'affermissement de la notion de solidarité, la seconde conception semble plus en faveur (1).

L'intérêt de choisir entre les deux conceptions se manifeste à plusieurs points de vue :

1° Si l'État est grevé de l'obligation juridique de réparer les dommages engendrés par les hostilités, il n'est pas le maître de diminuer le poids de sa dette, de discuter l'opportunité du paiement; il doit, comme tout débiteur, se libérer intégralement; il est tenu de réparer intégralement tous les dommages causés par la guerre. Un secours peut être marchandé, réduit ou même supprimé selon les nécessités financières; une dette doit toujours être payée.

2° S'il s'agissait simplement d'un secours, l'État serait le maître d'en subordonner l'octroi à telles conditions qu'il lui plairait, tout au moins à des conditions dont l'exécution lui paraîtrait conforme à l'intérêt social; il pourrait, par exemple, faire de la reconstruction de l'immeuble la condition préalable du versement de l'indemnité; et c'est ainsi en effet que procéda Napoléon Ier, partisan de l'idée de secours, lorsque, pendant les Cent jours, il obligea les quémandeurs d'indemnité à réédifier d'abord leurs immeubles.

Mais, si la réparation est envisagée comme le paiement d'une dette, l'État n'est point fondé à imposer à son créancier, préalablement au paiement, la promesse d'employer la somme touchée à telle ou telle destination arrêtée d'avance comme plus ou moins conforme à l'utilité générale. L'initiative privée demeure entière, et le citoyen indemnisé de ses pertes demeure libre d'affecter la réparation pécuniaire qu'il reçoit à la destination économique qui lui semble la plus opportune, la plus avantageuse.

3° La réparation accordée à titre de secours est l'objet d'une

(1) Cf. surtout l'article de M. Joseph Barthélemy : Le droit à la réparation des dommages de guerre, *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 mai 1915 p. 201 et s.; cf. aussi F. Larnaude, doyen de la Faculté de Paris : La réparation des dommages causés par la guerre, principes et applications. même Revue, n° du 10 juin 1915, p. 417

appréciation administrative, et ne comporte l'emploi d'aucune contrainte de la part de ceux qui se prétendent lésés. L'État demeure libre d'accorder des secours aux citoyens qui lui paraissent les plus dignes de sympathie, par la part qu'ils prennent à la production nationale, et de rester sourd à la réclamation des autres. Il dédommagera l'industriel, l'agriculteur, le commerçant, mais il ne versera pas un centime au rentier ou au châtelain dont les valeurs auront été soustraites, dont les immeubles auront été détruits; et la décision arbitraire de la commission administrative sera sans appel. Mais le caractère d'une dette juridique, assigné à la réparation, en étend singulièrement le domaine; elle est due à tous les citoyens qui, à un titre quelconque, ont été atteints dans leur patrimoine, dans leur activité économique, et, si l'État ne se libère pas de bon gré, la sanction judiciaire est là pour l'obliger à exécuter son devoir; le titulaire du droit à l'indemnité possède un recours devant les tribunaux pour contraindre son débiteur à s'exécuter.

L'exposé même des intérêts engagés dans la question montre la conclusion qui s'impose : le droit à la réparation, avec toutes ses conséquences nécessaires, ne peut être envisagé que comme un droit des victimes, que comme une dette juridique de l'État à leur égard (1).

C'est à cette idée que se rallient les membres du *Comité National d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre*, dont M. Larnaude est le Président.

C'est aussi à cette conception de la réparation des dommages de guerre considérée comme une dette pour l'Etat que s'arrête la Commission de la législation civile et criminelle chargée d'examiner les divers projets sur les loyers. Partisan d'une réduction des loyers en faveur de tout locataire qui justifiera avoir été privé par suite de la guerre des avantages de la chose louée, ou d'une notable partie de ses ressources personnelles, elle entend ne pas rejeter sur les seuls propriétaires la charge des exonérations prévues; elle

(1) En ce sens MM. Barthélémy et Larnaud, articles précités.

se propose d'en faire supporter une partie par l'État, les départements et les communes. « La Commission, déclare M. Ignace, dans son rapport (Chambres, Annexe au procès-verbal de la séance du 12 août 1915, p 36), n'a pas considéré qu'elle pouvait se désintéresser du sort de certains propriétaires qui vont se trouver ainsi expropriés, en quelque sorte, d'une partie de leurs revenus par application d'un principe de solidarité sociale que nul ne songe à contester. A ceux-là il faut assurer une juste et égale réciprocité. Ils ne peuvent être seuls à supporter le poids d'une dette éminemment nationale. Les petits propriétaires, ainsi désignés parce qu'ils ont des revenus limités, et les petits locataires, ont certainement droit à une indemnité... Il importe de connaître quelle sera l'étendue des sacrifices imposés à ces propriétaires pour pouvoir déterminer avec exactitude la mesure dans laquelle interviendra la collectivité (départements, communes ou État) ». Ainsi le Rapporteur reconnaît le caractère juridique d'une dette à l'indemnité que l'État prend l'engagement de verser au propriétaire victime de réduction de loyer.

La question de l'indemnité due au propriétaire n'est d'ailleurs qu'un des côtés du problème que la Commission de législation civile avait à résoudre : elle avait en outre à remanier, devant les nombreuses critiques suscitées par l'application des décrets moratoires, les règles concernant la résiliation des baux, la prorogation des locations, enfin le paiement ou la réduction des loyers échus pendant les hostilités. Nous allons examiner brièvement les propositions faites sur ces divers points, et l'œuvre d'unification que la Commission de législation civile a elle-même élaborée sous réserve de l'adhésion des Chambres.

SECTION II

Étude des propositions nouvelles et spécialement du projet de la Commission de législation civile tendant à l'unification de toutes les dispositions actuelles sur le moratorium des loyers et les exonérations possibles.

Les mesures adoptées par les décrets moratoires ayant paru insuffisantes, de nombreuses propositions ont été, dès la fin de l'année 1914, formulées par l'initiative parlementaire en vue de donner satisfaction aux critiques. Sans entrer dans l'examen détaillé de chacune d'elles, nous en donnons ci-après l'analyse succincte en les classant d'après leur objet.

Certaines de ces propositions ont pour objet, au besoin par la modification de l'article 1722, de permettre aux locataires de demander une réduction de loyer pour non jouissance, même pour trouble de fait, pour destruction partielle de la chose louée, ou diminution de ses avantages essentiels. D'autres, qui ne se contentent pas de viser à une exonération totale ou partielle des loyers échus pendant la guerre, se réfèrent à la résiliation, à la volonté des locataires, de tous les baux antérieurs au 1er août 1914. D'autres propositions mettent, pendant la durée de la guerre, les loyers échus à la charge de l'État ou lui assignent la tâche de percevoir les termes venant a échéance pendant les hostilités. D'autres imputent les augmentations antérieures des loyers sur les termes venant à échéance pendant les hostilités. D'autres sont spéciales aux locaux d'exploitation commerciale et industrielle; enfin certaines concernent l'allocation d'une indemnité au propriétaire non payé de ses loyers.

I. *Proposition tendant à la modification de l'article* 1722. — Dans cette catégorie rentre la proposition de loi déposée par M. le député Ernest Lairolle; elle tend à parer à l'insuf-

fisance de l'article 1722. (22 déc. 14, *Doc. parl.*, Chambre, 1914, p. 2183). La rédaction de ce texte est la suivante : Si, pendant la durée du bail, la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit. — Si elle n'est détruite qu'en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution de prix, ou la résiliation même du bail; dans l'un et l'autre cas, il n'y aura lieu à aucun dédommagement ». Dans la rédaction de M. Lairolle, la deuxième partie du texte est complétée de la façon suivante : « Si elle n'est détruite qu'en partie, *en elle-même ou dans ses avantages essentiels*, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution du prix, ou la résiliation même du bail. Dans l'un ou l'autre cas, il n'y aura lieu à aucun dédommagement. *Dans le cas de non diminution, les tribunaux compétents pourront décider que les termes échus seront, par fractions, échelonnés sur les années suivantes, avec ou sans intérêt* ».

L'intérêt de cette proposition est d'adapter l'art. 1722 à toutes les situations engendrées par la guerre. La règle posée dans ce texte deviendrait applicable même au cas de perte partielle, ou de disparition des avantages essentiels des locaux loués. Mais on peut reprocher à cette proposition le vague de sa formule (1) ; et le danger de donner ouverture à une diminution de loyer ou à la résiliation en raison de toute diminution de bénéfices résultant non-seulement de la guerre, mais de tout cas fortuit.

II. Nombreuses sont les *propositions* qui se bornent à accorder aux locataires, en raison des hostilités, *une réduction de loyer plus ou moins considérable*. Tel est l'objet de la proposition de loi de M. Édouard Ignace (22 décembre 1914, *Doc. Parl.*, Chambre). Elle crée des sections spéciales, formées de trois juges désignés parmi les membres du tribunal civil, qui auront pour mission, au vu de chaque situation individuelle, d'accorder des résiliations, des exonérations et des délais: par contre, les propriétaires débiteurs d'emprunts

(1) Voir Wahl, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1915, p. 359 et s.

hypothécaires peuvent obtenir une réduction du taux des intérêts ainsi que des délais.

La proposition de loi de M. Georges Berry (22 décembre 1914, *Doc. Parl.* Chambre, 1914, p. 2135) limitait aux locataires patentés le droit à une réduction proportionnelle à la durée de la privation matérielle de la jouissance de tout ou partie des lieux loués. Analogue est la proposition de M. Ernest Lafont (28 janvier 1915, *Doc. Parl.* Chambre, 1915, p. 257) : tout locataire, dont les revenus ordinaires auront été diminués ou supprimés directement ou indirectement par le fait de la guerre, pourra obtenir une exonération totale ou partielle des loyers échus pendant la guerre et pendant les trois mois qui suivront le rétablissement de la paix.

On trouve une disposition similaire dans la proposition de loi de MM. Ernest Lamy et Robic (28 janvier 1915, *Doc. Parl.* Chambre) : tout preneur qui, pendant la durée de la guerre et du fait des hostilités, aura subi un préjudice matériel dans son existence ou dans ses biens, pourra obtenir une remise ou une réduction sur ses loyers ou ses fermages.

La proposition de M. Bender (11 février 1915) (*J. O. Doc. Parl.*, Chambre, p. 168) accorde en termes précis, et suivant les situations de chacun, le droit à la résiliation, aux exonérations et aux délais; elle attache tout son soin à l'institution de jurys spéciaux composés de deux propriétaires et de deux locataires, qui reçoivent mission de statuer.

Analogue est la proposition de MM. Rameil et Gouyon (11 février 1915, *Doc. Parl.*, Chambre). Elle ressuscite les commissions arbitrales de 1871, en leur conférant les pouvoirs les plus étendus; ces commissions arbitrales seraient composées de deux propriétaires et de deux locataires tirés au sort par le juge de paix du canton ; elles auraient le droit d'allouer au propriétaire une indemnité qui serait versée par l'État.

La proposition de M. Étienne Flandin (5 mars 1915, *Doc. Parl.*, Chambre) accorde l'exonération totale, pendant la guerre, aux loyers inférieurs à 600 fr., à Paris, 350 fr., 150 fr. et 60 fr. dans les autres villes, suivant le chiffre de la popu-

lation, et pourvu qu'il s'agisse soit des mobilisés dont les parents à leur charge ont touché au moins 20 jours par mois ou 60 jours par trimestre l'allocation journalière prévue par la loi du 4 août 1914, soit de chefs ou soutiens de famille non mobilisés ayant touché au moins 20 jours par mois ou 60 jours par trimestre un secours de chômage. Par contre, les propriétaires verraient les échéances de leurs charges hypothécaires différées, et ils recevraient une indemnité, à la charge de l'État, calculée par tranches, et d'après un tarif dégressif pouvant atteindre au plus les trois quarts et au moins le quart de la perte du revenu subie du fait de réduction de loyer prononcée en faveur des locataires. Les demandes seraient portées devant les conseils de préfecture.

C'est encore de réduction proportionnelle qu'il est question dans la proposition de loi de M. Durandy (10 juin 1915, *Doc. Parl.*, Chambre) ; elle institue des jurys spéciaux présidés par un juge du tribunal civil ou par un juge de paix, composés de quatre propriétaires et de deux locataires, compétents pour accorder toutes les réductions de loyers proportionnelles à la durée de privation de jouissance industrielle ou commerciale occasionnée par la guerre actuelle.

Présentent un caractère encore plus radical les propositions de loi de MM. Rognon et Bachimont; d'après la première (*J. O. Doc. Parl.*, 1915, Chambre, 14 janvier 1915, p. 182) sont dispensés de plein droit les loyers de certaines catégories de personnes : les bénéficiaires des allocations militaires ; en outre est autorisée la résiliation, sans indemnité, de certains baux consentis avant le 1er août 1914; enfin elle crée une Caisse de solidarité entre les propriétaires, alimentée par un prélèvement sur les loyers encaissés par eux, prélèvement variant de 3 0/0 à 50 0/0 selon l'importance du loyer, et destiné à constituer entre les propriétaires une Caisse de solidarité dont le contenu serait réparti entre eux au prorata des pertes subies sur le loyer.

La seconde (19 janvier 1915, *J. O. Doc. Parl.*, Chambre, 1915, p. 42) réduit tous les loyers d'un tiers pendant toute la durée de la guerre et pendant une année après la cessation

des hostilités ; les propriétaires ne peuvent échapper à cette réduction qu'en faisant la preuve que leurs locataires disposent de revenus suffisants et n'ont subi aucun dommage réel du fait de la guerre.

III. Se réfère simplement *à la résiliation des baux* la proposition de M. Henry Paté, qui admet la résiliation possible de toutes les locations à la requête des mobilisés ou de leurs veuves, et des mobilisés qui auront éprouvé un dommage réel du fait de la guerre ; la proposition de M. Emmanuel Brousse (18 mai 1915, *Doc. Parl.*, Chambre) : elle admet la faculté, pour le locataire mobilisé, pendant la durée des hostilités, de demander au juge de paix la résiliation du bail sans indemnité. D'autre part, la proposition de MM. Levasseur et Aubriot (18 mai 1915, Chambre), a pour objet d'annuler, jusqu'au 1er janvier 1925, les clauses des baux commerciaux et industriels stipulant des augmentations de loyer à partir du 1er janvier 1914.

IV. *La perception ou la charge des loyers incomberaient à l'Etat pendant la guerre*, d'après les propositions suivantes : proposition de M. Jobert (18 février 1915, J. O. *Doc. Parl.* Chambre, p. 193). Elle prévoit la création d'une caisse des loyers de guerre administrée par le Crédit Foncier sous le contrôle de l'Etat ; elle perçoit tous les loyers et fermages jusqu'à l'expiration des six mois qui suivront le renvoi des mobilisés dans leurs foyers ; les bénéficiaires des allocations servies aux familles nécessiteuses sont exempts de leurs loyers pendant la durée de la guerre ; pendant le même temps, les loyers des autres mobilisés sont réduits d'un tiers ; les locataires non mobilisés, qui auront subi, par suite de chômage ou de tout autre cause, un préjudice quelconque, pourront obtenir une réduction d'un tiers en s'adressant à la Commission cantonale instituée pour les allocations Il est créé, pour la durée des hostilités, des bons de loyers de guerre, de couleurs différentes pour les diverses catégories de loyers ; les carnets des bons de loyers seront remis aux percepteurs chargés d'en effectuer le recouvrement. Les

propriétaires établissent un bordereau des bons de loyers de guerre et le remettent au percepteur, qui leur donne en échange un bon de la caisse des loyers de guerre, portant le montant total des loyers remis ; les propriétaires sont ainsi désintéressés par des bons de la Caisse des loyers de guerre. Après la fin des hostilités, une loi particulière règlerait l'amortissement des Bons de la caisse des loyers de guerre à l'aide d'un impôt sur les locations, perçu sur l'ensemble des propriétaires du pays.

La proposition de M. Joseph Denais (25 février 1915, J. O. *Doc. Parl.*, Chambre, 1915, p. 260) concerne uniquement les propriétaires que les décrets ont momentanément privés de leurs loyers ou fermages. Elle accorde à tout propriétaire, dont les recouvrements (les loyers ou fermages) ne se sont pas effectués dans des conditions normales, une avance, sur les Caisses publiques, de 60 0/0 du montant des sommes non encaissées. Le propriétaire dépose chez le percepteur un bordereau auquel sont jointes les quittances échues et non recouvrées ; l'avance sera faite par les recettes des finances ou les trésoreries générales ; elles seront productives d'intérêts à 5 0/0 ; l'Etat recevra un privilège sur les loyers à échoir après la conclusion de la paix ; les avances seront remboursables, après la signature de la paix, par fractions égales à 30 0/0 des recouvrements opérés par le propriétaire sur ses locataires.

Enfin, MM. Cosnier et Patureau-Baronnet demandent que l'Etat prenne à sa charge le recouvrement des loyers depuis le début de la guerre ; après perception, il serait remis à tous les propriétaires 60 0/0 du montant des loyers de leurs propriétés. Des dégrèvements pourraient d'ailleurs être accordés à toutes les personnes qui seraient en mesure de prouver que, par suite de la guerre, elles sont dans l'impossibilité de tenir leurs engagements (20 juillet 1915, *Doc Parl.*, Chambre, annexe, n° 1125).

V. La proposition de MM. Dumont, Aubriot et Levasseur (4 mars 1915, J. O., *Doc. Parl.* Chambre, p. 240) a été cer-

tainement impressionnée *par le renchérissement des loyers pendant ces dernières années*. Ses auteurs semblent croire que la majeure partie de cette augmentation des loyers constitue pour le propriétaire un enrichissement pur et simple ; dès lors, partant de l'idée que la collectivité a sur la fraction la plus importante de la plus value un droit incontestable, parce que c'est elle qui l'a créée, ils demandent que les deux tiers du montant total des augmentations de loyers effectuées depuis le 1er janvier 1900 et perçues par le propriétaire actuel d'une propriété immobilière, jusqu'au 1er juillet 1914, diminuées du montant des augmentations des charges fiscales pendant la même période, viennent en déduction du montant des loyers dus pendant la guerre, que ces loyers aient été ou non acquittés par les locataires, et quelle que soit pour le locataire actuel la date de l'entrée en jouissance. La conséquence singulière de cette proposition serait de priver le bailleur de la majeure partie des augmentations de loyer touchées depuis 1900 ; de plus, ceux qui en bénéficieraient seraient non pas les locataires qui ont déboursé ces loyers élevés, mais les locataires actuels ; ce n'est ni logique ni équitable.

VI. Certaines propositions *limitent la portée des réductions ou* exonérations de loyer *aux expoitations commerciales ou industrielles*. Tel était l'objet de la proposition de M. Berry, déjà citée ; et de celle de MM. Levasseur et Aubriot, relative à l'annulation des baux commerciaux et industriels fixant des augmentations de loyer. Etait encore spéciale au loyer des immeubles à destination des exploitations commerciales ou industrielles la proposition de loi de M. Durandy, dont nous avons analysé ci-dessus les dispositions.

VII. Enfin, à la différence de la plupart des précédentes, qui se préoccupent uniquement des locataires, certaines propositions songent à allouer une indemnité au propriétaire qui n'a pas touché ses loyers.

Déjà M. Ignace était d'avis d'accorder aux propriétaires

débiteurs d'emprunts hypothécaires une réduction du taux des intérêts, ainsi que des délais. La même idée se retrouve dans la proposition de loi de M. Lafont, également précitée, dans celle de MM. Lamy et Robic (les propriétaires dont les fermages auront été supprimés ou diminués obtiendront une réduction proportionnelle sur les charges de leurs immeubles). M. Bender, aussi, prévoit dans sa proposition qu'une loi spéciale devra régler le mode d'attribution d'indemnité aux propriétaires les moins fortunés et les plus éprouvés par l'application des décrets sur les loyers. Rappelons encore la proposition de M. Denais, qui accorde à tout propriétaire n'ayant pas pu encaisser normalement ses loyers une avance sur les Caisses publiques, égale à 60 0/0 du montant total des termes non payés. Le principe d'une indemnité au propriétaire est encore contenu dans la proposition de M. Flandin, également analysée ci-dessus.

Toutes les propositions dont nous venons de résumer les grandes lignes n'étaient pas de nature à donner satisfaction aux intérêts en litige : les unes n'envisageaient qu'un côté du problème (résiliation des baux en cours, ou bien exonération partielle ou totale des loyers, ou enfin allocation d'une indemnité aux propriétaires) ; les autres, dominées par des idées préconçues, cherchaient un moyen de donner satisfaction à leur thèse préférée, par exemple les propositions tendant à la suppression des paiements des loyers pendant la guerre, ou à des prélèvements injustifiables imposés aux propriétaires. Bref la multiplicité et la contradiction régnant entre ces divers essais faisaient bien ressortir les lacunes des décrets moratoires, mais accusaient aussi l'inefficacité des remèdes tentés. Il appartenait à une initiative plus expérimentée, plus prudente et plus mûrie, de mettre à profit les idées et les théories remuées jusque là, d'essayer d'en extraire les solutions dignes d'approbation, d'élaguer tous les projets d'ordre tendancieux et doctrinaires ; de coordonner enfin, dans une œuvre unitaire, rationnelle et complète, les données des décrets comme le résultat des travaux

parlementaires poursuivis depuis le début des hostilités.

La Commission de législation civile de la Chambre des Députés a essayé de donner satisfaction à tous les desiderata en élaborant un projet nouveau, qui sera peut-être la législation de demain, et dont voici les lignes dominantes :

Les motifs du projet sont clairement indiqués dès le début de l'exposé : « En prorogeant sans cesse, déclare le rapporteur, M. Ignace, sans les liquider jamais, des dettes de loyer qui s'augmentent à chaque terme, le régime des décrets est préjudiciable à la fois aux propriétaires et aux locataires, qu'il maintient dans une décevante incertitude; il est préjudiciable à l'intérêt public, en privant la circulation générale du numéraire qui lui est nécessaire; en paralysant par une stagnation trop prolongée une partie considérable des forces financières de ce pays. La stase est un mal aussi funeste aux États qu'aux individus. Le malaise ne peut aller qu'en s'aggravant avec la durée d'une guerre sans précédent dans l'histoire, mais que le pays, d'une volonté unanime, n'entend cesser qu'après la victoire complète et définitive » (*Rapport au nom de la Commission civile et criminelle, Chambre*, 1915, *Doc. Par.*, n° 1212, p. 5).

Le rapporteur commence par faire ressortir, ce qui s'aperçoit facilement, que le droit commun est insuffisant pour résoudre les questions que l'état de guerre a soulevées entre les propriétaires et les locataires. Il rappelle ensuite les précédents de 1871 et les sacrifices faits à cette époque pour mettre fin à la situation gênée des uns et des autres; mais la question est aujourd'hui autrement compliquée : en 1871 il ne s'agissait que de trois termes de loyers, tandis que dix sont déjà venus à échéance depuis le début des hostilités, et rien ne permet d'entrevoir la fin de cette lutte gigantesque.

En outre, la guerre a éclaté en pleine période de hausse des loyers, ce qui rend encore plus difficile la libération des petits locataires. Le mouvement de cette hausse générale est bien connu : il a porté surtout sur les loyers commerciaux et industriels; mais les petits logements n'ont pas été épar-

gnés. Car on constate dans cette catégorie une raréfaction sans cesse croissante de vacances.

La démonstration la plus frappante de cette hausse des loyers résulte des travaux de la Direction municipale des opérations du cadastre de Paris, cités dans le rapport de M. Ignace, p. 18 et 19. A Paris, le nombre des propriétés bâties, le 1er janvier 1911, était de 80.044, représentant en valeur locative 1 013.883.865; au 1er janvier 1915 le chiffre de la valeur locative de ces immeubles passe à 1.091.865.654; représentés par 364.631 locaux affectés au commerce et à l'industrie, d'une valeur locative réelle de 432.298.026 fr., et 1.032.524 locaux d'habitations et dépendances de l'habitation personnelle, d'une valeur locative de 659.572.628.

Les locations personnelles les plus nombreuses sont celles de 1 à 499 fr. (752.287); puis viennent les locations de 500 à 599 fr. : 43.453 ; de 600 à 699, 42.325; de 700 à 799, 29.724; de 800 à 899, 24.214; de 900 à 999, 14.542; de 1.000 à 1.099, 14.451 ; de 1.100 à 1.999, 7.609; de 1.200 à 1.299, 10.071; de 1.300 à 1.399, 6.238; de 1.400 à 1 499, 6.224; de 1.500 à 1.999, 23.069; de 2.000 à 2.099, 14.938; de 2.500 à 2.999, 9.330; de 3.000 à 3.999, 12.236; de 4.000 à 4.999, 6.964; de 5.000 à 6.999, 7191 ; de 7.000 à 9.999, 4.257; de 10.000 à 14.999, 2.274; de 15 000 à 19.999, 680; de 20.000 et au-dessus, 752.

En face de ces chiffres, si on se reporte en 1871, on constate qu'à cette époque, la valeur totale des loyers de Paris ne dépassait pas 490 millions de francs. Le nombre des locataires était d'environ 500 000; les locations personnelles y figuraient pour 360.000 ; les locations industrielles pour 140 000. Les 360.000 locations personnelles étaient ainsi composées : 284.000 locations d'une valeur de 600 francs et au-dessous, représentant une valeur locative annuelle totale de 76 millions de francs ; et 76.000 locations dépassant 600 francs, représentant une valeur locative totale annuelle de 105 millions de francs (Rapport de M. Léon Say à l'Assemblée Nationale, Séance du 7 avril 1871, Annexe, n° 113).

Le problème de la réduction des loyers et des indemnités

aux propriétaires présente donc une importance singulièrement plus considérable qu'il y a 45 ans; bien plus redoutables aussi sont les difficultés financières avec lesquelles les gouvernants se trouvent aux prises, puisque la dépense mensuelle occasionnée par la guerre atteint environ deux milliards et les dépassera peut-être par la suite.

Tenant compte de toutes ces données, le projet élaboré par la Commission de législation civile groupe les difficultés en trois catégories : les résiliations, les exonérations ou réductions de prix, les délais. D'autre part, la Commission détermine la juridiction compétente et la procédure à suivre, s'efforçant de sauvegarder ainsi les intérêts des locataires.

Quant à ceux des propriétaires, elle déclare ne pas les perdre de vue; mais elle ne leur donne pour le moment que des espérances, ou du moins elle rassure leurs inquiétudes par la promesse d'une indemnité future, qui est spécialement envisagée pour les petits propriétaires.

D'où, en définitive cinq grandes questions auxquelles la Commission s'est efforcée de trouver une solution. Le Gouvernement s'était déjà préoccupé de tous ces problèmes; seulement le projet dû à son initiative présentait deux défauts : il ne traitait pas d'une manière complète la question des loyers; par exemple, il n'accordait des exonérations ou réductions que pour les loyers échus et restés impayés; il ne s'occupait pas, d'une manière générale, de tous les loyers échus pendant la guerre (voir le projet du Gouvernement concernant les loyers échus pendant la guerre, Chambre, 8 juillet 1915, *Doc. Parl.* Annexe, n° 1.094). D'autre part, ce projet avait le tort grave d'ajourner toutes les solutions jusqu'à la fin des hostilités et de maintenir pendant la durée indéterminée de la guerre le régime des décrets moratoires. Tel qu'il était, il paraissait cependant supérieur à un premier projet déposé le 6 mai 1915; ce premier projet renvoyait à la fin de la guerre l'examen des demandes de résiliation : le second autorisait les tribunaux, au contraire, à prononcer immédiatement la résiliation du

bail, mais il ne liquidait pas encore d'une façon définitive la question des loyers.

La Commission de législation civile entreprit cette tâche, et, en analysant son travail (Rapport de M. Ignace, Chambre, Annexe à la séance du 12 août 1915), *Doc. Par.* n° 1212, document mis en distribution le 6 octobre 1915), nous allons examiner les solutions auxquelles elle s'est arrêtée sur les cinq questions suivantes : 1° résiliations; 2° exonérations ou réductions de prix; 3° délais et déménagements; 4° juridiction et procédure; 5° indemnités aux propriétaires

I. *Les résiliations.* — Le projet de la Commission s'applique, aux termes de l'article 1er, à toutes les contestations entre propriétaires et locataires, qui pourront être soulevées pendant toute la durée de la guerre. Et les règles qu'il pose tendent à trancher définitivement les difficultés; elles seront immédiatement applicables. Les articles 2 à 11 s'occupent des résiliations. Ces textes distinguent les cas de résiliation de plein droit, les cas de résiliation facultative pour le juge; enfin ils traitent des effets de la résiliation.

1° *La résiliation est obligatoire et opère de plein droit* dans trois cas : 1° lorsque le locataire mobilisé a été tué à l'ennemi, ou est décédé des suites de blessures reçues ou de maladie contractée sous les drapeaux; la résiliation a lieu à la demande de la veuve ou des héritiers en ligne directe, ou même des héritiers collatéraux du défunt, s'ils habitaient avec lui les lieux loués (art. 3).

2° Dans l'hypothèse d'une location consentie à une société commerciale en nom collectif ou en commandite simple, lorsque tous les membres de la société en nom collectif, tous les gérants de la société en commandite simple, ont été tués à l'ennemi, ou sont morts des suites de blessures reçues ou de maladie contractée sous les drapeaux. La Société se trouve alors dissoute, et il y aurait injustice, alors qu'elle est entrée en liquidation, à la grever d'un bail qui désormais devient plutôt une charge pour elle. La résiliation est

prononcée de plein droit sur la déclaration des héritiers des associés (art. 6).

3° Lorsque le locataire ou les associés de la société locataire, non mobilisés, ont été tués ou sonts morts des suites de blessures reçues ou de maladie contractée au cours de faits de guerre (art. 8). Ce texte se justifie si l'on songe aux crimes et aux atrocités que, dans les régions envahies, les Allemands ont multipliés envers les populations civiles; la résiliation est alors demandée par les veuves et les héritiers des locataires. Dans tous ces cas, la résiliation a lieu sans indemnité, sauf en ce qui concerne les sociétés, car, pour elles, la question d'indemnité est laissée à l'appréciation du juge (art. 6).

2° *La résiliation est facultative*, dans quatre séries d'hypothèses : 1° lorsque le locataire mobilisé est porté disparu; l'article 5 donne des disparus la définition suivante : « un mobilisé dont le décès, sans avoir été officiellement constaté, paraît probable »; la résiliation peut alors être prononcée par le juge, sans indemnité, sur la demande de la femme, des enfants, ou, à leur défaut, des ascendants du disparu.

2° D'après l'article 7, la résiliation peut être demandée par tout locataire qui. par suite de ses blessures, ou d'une maladie contractée sous les drapeaux, justifie d'une diminution notable et permanente de sa capacité personnelle, ou qu'il n'est plus en état d'exercer la profession pour laquelle il avait conclu le bail; la résiliation est alors prononcée sans indemnité; mais le juge doit vérifier si les conditions requises se trouvent réunies.

3° Lorsqu'un locataire, mobilisé ou non, établit que, par par suite de la guerre, sa situation est bouleversée ou modifiée dans des conditions telles qu'il est évident que, dans sa situation nouvelle, il n'aurait pas contracté (art. 9); le juge est investi, à cet égard, d'un pouvoir souverain d'appréciation, et de prononcer la résiliation avec ou sans indemnité. Enfin, 4° les articles 4, 6, § 3, prévoient des hypothèses de résiliation facultative; le juge statuera en cas de désaccord entre les parties. Il en est ainsi, d'abord en cas de décès du

locataire tué à l'ennemi ou mort des suites des blessures reçues ou de maladie contractée sous les drapeaux, quand la résiliation est demandée par des héritiers du locataire autres que sa veuve, ses héritiers en ligne directe, ou ses héritiers collatéraux habitant ordinairement avec lui ; puis au cas où un seul, ou quelques-uns seulement des membres d'une société locataire (en nom collectif ou en commandite simple) est ou sont décédés par suite de faits de guerre (art. 6, § 3). La société est alors dissoute, mais elle peut se reformer entre les survivants, et il n'y a pas de raison de la priver d'un bail qui pouvait être avantageux.

3° *Les effets de la résiliation* (art. 10 et 11) sont de mettre fin par anticipation au bail ; toutefois la résiliation ne produira ses effets qu'à l'expiration d'un délai de trois mois à compter du jour où la déclaration ou la demande aura été portée à la connaissance du propriétaire ; d'autre part, elle ne pourra pas nuire, en cas de location commerciale, aux droits des tiers à qui un nantissement aura été conféré sur le fonds de commerce. Comme la résiliation peut aboutir à la suppression du fonds, ou tout au moins à une notable diminution de sa valeur, le créancier nanti et antérieurement inscrit au greffe du tribunal de commerce a la faculté de contribuer le bail à ses risques et périls ; le propriétaire ne saurait se plaindre, puisque son gage est ainsi maintenu (art. 11).

II. *Exonérations ou réductions de prix* (art. 12, 14 à 20). — Le système des réductions forfaitaires, admis par les propositions de M. M. Bachimont (réduction d'un tiers pendant toute la durée de la guerre, et un an après la fin des hostilités), et Dumont, Aubriot et Levasseur (compensation des augmentations de loyers depuis 1900 avec les termes dus pendant la guerre), enfin de M. Flandin (exonération de 20 à 60 0/0 des loyers), a été repoussé avec raison par le comité de la Commission de législation civile comme contraire à tous les principes du droit, et susceptible d'ouvrir la porte à toutes les iniquités. Il est plus exact de dire que, les situa-

tions individuelles variant à l'infini, les règles applicables ne peuvent pas comporter d'exonérations automatiques et uniformes ; il appartiendra au juge d'examiner toutes les situations particulières, et de résoudre chaque espèce conformément à l'équité ; tel est le principe posé par l'article 12 : l'appréciation du juge est illimitée ; il pourra aller même jusqu'à l'exonération totale.

Dans quel cas y a-t-il lieu à réduction? Deux règles sont posées à cet égard par l'article 12 :

1° Le droit à la réduction est accordé à tout locataire qui justifiera avoir été privé, par suite de la guerre, des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée tels qu'ils avaient été prévus au moment du contrat, sans distinguer entre les privations de diminution de jouissance affectant matériellement et directement la chose louée (cas prévu par l'art. 1722) ; et l'obstacle ou la diminution qui réside seulement dans la personne du locataire (règle nouvelle justifiée par la situation exceptionnelle créée par la guerre) ; le droit à la réduction est encore accordé au locataire qui justifiera avoir été privé, par suite de la guerre, d'une notable partie des ressources commerciales, industrielles ou professionnelles sur lesquelles il pouvait compter pour faire face au paiement du loyer.

Par l'effet de ces règles, tous ceux qui, du fait de la guerre, auront éprouvé une diminution quelconque de leurs ressources, quelle soit d'ailleurs leur profession (commerçants, industriels, artisans, salariés de tous rangs, médecins, avocats, hommes de lettres, artistes, etc.), pourront prétendre à une exonération plus ou moins large de leur loyer ; les pouvoirs d'appréciation du juge sont illimités à cet égard.

III. *Délais et déménagements* (art. 13 et 14 à 20). Les juges pourront accorder, dans tous les cas et à tous les locataires, les délais de paiement nécessaires. C'est la substitution du moratorium judiciaire au moratorium légal des décrets ; les délais seront accordés en tenant compte des circonstances.

Toutefois deux catégories de locataires bénéficient d'un

moratorium de plein droit ce sont : 1° les mobilisés, qui seront ainsi les maîtres ou d'attendre sans préoccupation la fin de la guerre pour régler à ce moment leur situation conformément à la loi nouvelle, ou bien d'invoquer dès maintenant son bénéfice, au point de vue des exonérations comme des résiliations.

2° Les locataires non mobilisés, mais qui reçoivent soit l'allocation militaire, soit des secours de chômage régulièrement organisés par les départements et les communes, soit des secours permanents du bureau de bienfaisance.

Ainsi se trouvent supprimées toutes les distinctions si compliquées et pas toujours très justes établies par les décrets moratoires d'après les chiffres des loyers ; ce sera au juge à statuer d'après l'infinie variété des situations nouvelles. La présomption d'insolvabilité, établie au profit de ceux qui touchent des allocations ou des secours, paraît d'ailleurs assez rationnelle ; elle n'est point injuste pour le propriétaire, car celui-ci conserve le droit de prouver devant le tribunal arbitral qu'en dehors de ses allocations ou de ses secours, le locataire possède des ressources suffisantes pour payer tout ou partie de son loyer (art. 14).

L'article 16 donne au juge la faculté d'autoriser le locataire à quitter les lieux loués avant le complet paiement des loyers encore dus, et d'enlever les meubles, effets mobiliers, ustensiles et objets nécessaires à son coucher, à son travail, au coucher et au travail des membres de sa famille habitant avec lui, ainsi que ceux composant la salle à manger et la cuisine, le tout sans fournir caution. Le projet ajoute ainsi aux objets déclarés inssaisissables par le Code de procédure civile (art. 581 et 582) les meubles et ustensiles nécessaires à la salle à manger et à la cuisine. Il faut supposer que les les meubles de salle à manger ou de cuisine, dont le locataire est autorisé à faire l'enlèvement, doivent être modestes et strictement indispensables à la vie matérielle du débiteur.

Le projet prend soin de déclarer que les locataires qui, depuis le 1er août 1914, ont effectué le paiement de leur loyer en tout ou en partie, ne sont point privés du droit à

l'exonération, s'ils se trouvent dans les conditions requises pour en bénéficier. Rien de plus juste; le projet du Gouvernement avait au contraire le tort d'enlever à cette catégorie de locataires tout droit à répétition et de ne viser que les loyers arriérés. Au paiement des loyers sont assimilés les paiements des indemnités de résiliation (art. 19). Ces indemnités, en effet, n'ont été consenties et payées que dans l'ignorance de la survenance, d'une loi ouvrant le droit à la résiliation.

IV. *Juridiction et procédure* (art. 21 à 39). — La Commission avait à choisir entre un jury et des magistrats de carrière. Le projet du gouvernement instituait un jury constitué de deux propriétaires et de deux locataires siégeant sous la présidence d'un juge du tribunal civil. La Commission préfère, avec raison, des magistrats de carrière.

Cette juridiction, la même sur tout le territoire, portera plus d'uniformité dans ses appréciations. Le jury est enclin, par suite de la différence de composition, à émettre les appréciations les plus variées, en présence de cas à peu près semblables. D'où une source possible de discorde. D'autre part, les mêmes jurés ne siègent pas indéfiniment, et enfin la série des opérations nécessaires pour dresser les listes sur lesquelles les jurés seraient choisies donneraient lieu à autant de complications et de retards. (Les articles 10 à 13 du projet déposé par le Gouvernement le 8 juillet 1915 en témoignent suffisamment). De là la supériorité des magistrats de carrière qui, d'ailleurs, sont inaccessibles aux préférences professionnelles comme aux préjugés de classes, et qui trancheront sans animosité le différend qui sépare propriétaires et locataires.

D'après l'article 21, un tribunal arbitral, composé de trois juges designés par le président du tribunal civil et dont le plus ancien siègera comme président, est institué au tribunal civil; il est assisté d'un greffier et se réunit au siège du tribunal de première instance ou en tout autre endroit fixé par décret; il peut même être créé plusieurs tribunaux arbi-

traux par arrondissement; l'article 23 institue avec raison un préliminaire de conciliation obligatoire devant le président du tribunal arbitral du lieu de la situation de l'immeuble; les parties doivent comparaître en personne. La Commission compte manifestement sur cette tentative comme de nature à arrêter beaucoup de litiges. Le Président peut d'ailleurs être choisi par les parties comme arbitre amiable compositeur, en dernier ressort.

Les audiences devant le tribunal sont publiques (art. 26), à moins que les parties ne demandent que les débats aient lieu en Chambre du conseil; dans tous les cas le jugement est rendu en audience publique; les parties peuvent se faire représenter d'un membre de leur famille, porteur d'un pouvoir sur papier libre, avec signature légalisée, par un avoué en exercice ou par un avocat inscrit. L'assistance judiciaire peut être demandée.

La procédure est très simplifiée : à défaut de conciliation, il n'y a qu'un seul acte : l'assignation du défendeur à comparaître devant le tribunal arbitral au jour fixé par le Président, lors de la tentative de conciliation. — Les décisions sont rendues en dernier ressort, et ne comportent que le recours en cassation pour incompétence ou excès de pouvoir (art. 29); ce pourvoi doit être formé dans les huit jours francs à dater de la notification de la décision. Il est porté directement devant la Chambre civile, et dispensé d'amende. Il est formé, notifié et jugé comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (loi du 3 mai 1841, art. 20).

Si l'une des parties fait défaut, la voie de l'opposition lui est ouverte selon les règles établies pour les oppositions au jugement par défaut des justices de paix (art. 20 à 22 C. proc. civ.).

Tous les actes de la procédure et les sentences seron visés pour timbre et enregistrés gratis.

Enfin, l'article 31 frappe de nullité les obligations contractées par les parties envers les intermédiaires qui se chargeaient de leurs intérêts moyennant des honoraires proportionnels fixés à l'avance.

V. *Indemnités aux propriétaires.* — Toutes les dispositions précédentes sont conçues en faveur des locataires, alors qu'il fallait bien en bonne justice songer aussi aux propriétaires. Sur ce point, le projet de la Commission est tout à fait fragmentaire et incomplet. Il se borne à prévoir la répercussion que la privation des loyers ne manquera pas d'exercer sur les ressources des propriétaires, et l'article 32 dispose que le tribunal arbitral pourra, suivant la même procédure, accorder aux propriétaires un délai en vue d'acquitter les intérêts échus ou le capital des emprunts hypothécaires pour toutes les échéances arrivant pendant la durée de la guerre. Enfin l'article 33 ouvre une perspective consolante aux propriétaires en leur annonçant qu'une loi spéciale déterminera la mesure dans laquelle ils auront à supporter la charge des exonérations de loyer et fixera les procédés à l'aide desquels cette charge sera répartie entre les propriétaires, ainsi que la part complémentaire pouvant incomber respectivement à l'État, aux départements et aux communes. Le rapporteur — est-ce ironie? — estime, en effet, qu'il était impossible de se désintéresser du sort de certains propriétaires (pourquoi de certains?) qui vont être ainsi expropriés de leurs revenus par l'application de la loi, et il estime leur accorder un traitement de juste réciprocité en ne venant au secours que des petits propriétaires, supposant sans doute que, seuls, ceux-là ont de petits locataires. On devinera sans peine l'inspiration des rédacteurs du projet qui, tout en proclamant qu'il s'agit d'une dette éminemment nationale, cherchent à exclure du bénéfice des indemnités toute une catégorie de propriétaires.

Les mesures prises pour résoudre le problème des loyers pendant la guerre subissent en ce moment une évolution législative qui se traduit certainement par un progrès. Le régime des décrets établissait des distinctions arbitraires quant aux exonérations, compliquées dans l'application, et la reproduction des mêmes règles, à des intervalles trimestriels, sans les simplifier et les clarifier, était de nature à perpétuer la confusion et à nuire au crédit, en présence

d'hostilités qui se prolongent. La Commission de législation civile a donc été bien inspirée d'essayer de mettre fin à cette situation transitoire qui devenait intolérable, en opérant la codification de toutes les règles susceptibles de résoudre les difficultés, et surtout en prescrivant leur application immédiate. Les données d'une expérience acquise depuis bientôt 35 mois sont d'ailleurs de nature à laisser présumer que les solutions préconisées se justifient presque toutes au point de vue de l'opportunité et de la justice.

Cependant, dès la publication du rapport de M. Ignace, ces conclusions ont été l'objet d'attaques assez vives de la part des locataires aussi bien que des propriétaires.

Les premiers lui reprochent notamment de ne pas avoir donné la préférence, pour la solution des difficultés, à des commissions locales arbitrales, qui devraient être composées, comme le voulait le projet de gouvernement, d'un juge de paix ou d'un juge au tribunal civil, de deux représentants des locataires et de deux représentants des propriétaires, et qui seraient chargés d'examiner toutes les demandes en réduction de loyers. (Rapport de M. Pierre Audin, Président du comité de défense des locataires de Paris et de la Seine, à la Commission parlementaire de législation civile et criminelle, en date du 15 oct. 1915).

Les seconds estiment que, tant que la guerre ne sera pas terminée, on ne peut faire une évaluation sérieuse du dommage subi par les uns et les autres. (Chambre syndicale des propriétaires de Paris et de la Seine); pour le moment, ils se montreraient volontiers partisans de l'organisation de commissions arbitrales.

Nous ne croyons pas que l'impossibilité prétendue d'évaluer, dès maintenant et pour la période en cours, le préjudice causé par les hostilités, repose sur un fondement sérieux. Les commerçants, les avocats, les médecins se rendent bien compte de la diminution actuelle de leur chiffre d'affaires; les ouvriers, les employés savent bien de quelle réduction leurs salaires ou leurs traitements ont été l'objet. Un accord prenant cette estimation pour base pourrait donc

intervenir entre eux et les propriétaires, sans soulever d'insurmontables difficultés

Mais le défaut commun à ces critiques est d'affirmer la supériorité des commissions arbitrales sur les juges de carrière. Les membres de ces commissions épouseront naturellement les intérêts et les passions de la catégorie d'adversaires qu'ils représenteront; ils ne sauraient statuer avec une rigoureuse indépendance. Leurs décisions soulèveraient des discussions auxquelles les arrêts rendus par des magistrats de carrière ne peuvent donner ouverture; ces derniers seuls présentent toutes les garanties d'impartialité; leur intérêt personnel n'est pas en cause et leur sentence ne s'inspire que du souci de la justice. La proposition de la Commission de législation civile nous paraît, de ce chef, à l'abri de la critique; elle évite également d'entraîner des divisions et de placer les arbitres sous l'influence de ceux qui doivent être, au contraire, soumis à leur juridiction.

Il reste toutefois une ombre à ce tableau : l'unification des projets sur les loyers était attendue, sans doute, avec non moins d'impatience par les propriétaires que par les locataires; les premiers comme les seconds comptaient y trouver la légitime satisfaction de leurs revendications, d'ailleurs fort modérées; or les locataires seuls reçoivent, dans le projet de la Commission, un traitement approprié aux sombres circonstances qu'a fait naître la guerre. Les propriétaires n'obtiennent qu'une promesse, et cependant la solidarité sociale, dont se réclame le rapporteur de la commission, (p. 36 du rapport) ne commandait-elle pas d'apporter un soulagement égal à toutes les infortunes et un secours immédiat à tous ceux qui, propriétaires ou locataires, versent en ce moment leur sang pour la défense de la Patrie commune (1).

(1) Après un rapport supplémentaire de Mᵉ Ignace à la Chambre (29 déc. 1915, *J. Off.*, Doc. parl., p. 1461 et s.) et un avis de la commission du budget sur le projet, le Gouvernement a adopté un projet nouveau qui n'est que l'adoption du projet de la commission (17 mars 1916, *J. Off.*, Doc. parl., Chambre, 350 et s.). La discussion à la Chambre a commencé le 20 janvier

1916. Le texte voté a été transmis au Sénat le 18 mai 1916 (*J. Off.*, Doc. parl., 1916, Sénat, p. 247). Ce texte proclame deux principes qui constituent la base de la loi, d'une part le droit à la résiliation pour les locataires à des conditions déterminées; d'autre part le droit à la réduction pouvant aller jusqu'à l'exonération totale. Sur ces deux principes le Sénat a marqué son accord en adoptant le projet dans ses dispositions principales tel qu'il avait été adopté par la Chambre. La haute assemblée a adhéré à l'institution de la commission arbitrale. Cependant des divergences se sont produites entre les textes respectivement votés par les deux assemblées, dont les unes secondaires et les autres profondes. Nous ne pouvons entrer dans le détail de ces divergences. Elles se rapportent aux dispositions du projet qui prévoit la résiliation des baux et à celles relatives aux conditions d'application du droit à la réduction. Le Sénat, sur ce dernier point, a restreint l'exonération de plein droit aux locataires à petits loyers, mobilisés. Le projet voté par le Sénat a été renvoyé à la Chambre, la commission de législation civile est chargée d'examiner le projet de loi. M. Ignace, au nom de la commission, a présenté son rapport le 29 mai 1916 (annexe au procès-verbal de la séance du 29 décembre 1916, Doc. parl., n° 2832). Ce rapport précise les points sur lesquels les textes votés diffèrent : il propose sur ces points essentiels le maintien des textes votés antérieurement par la Chambre. Tel est l'état des travaux parlementaires à l'heure où nous achevons ce travail. La loi semble devoir être maintenant votée dans le plus bref délai.

APPENDICE

Bref résumé des grandes lignes du travail.

Vingt décrets et trois circulaires ministérielles règlent la question du moratorium des loyers (Décrets des 14 août, 1er et 27 septembre, 8, 14, 16 et 27 octobre, 17 décembre 1914, 7 et 14 janvier, 13 février, 20 mars, 14 juin, 14 septembre, 27 décembre 1915, 28 mars, 28 juin, 28 septembre, 29 décembre 1916, 30 mars 1917. Circulaires des 4 octobre 1914, 12 janvier 1915, 16 février 1916).

I

Locataires mobilisés.

Tous les locataires mobilisés bénéficient du moratorium, non seulement pour leur loyer proprement dit, mais encore pour les charges et pour les taxes diverses payées par le propriétaire, et dont le remboursement leur incombe.

Le propriétaire n'a pas le droit de faire en justice la preuve que ces locataires sont en état de payer.

Si lesdits locataires viennent à décéder ou sont portés « disparus », leur femme (même illégitime) et leurs parents résidant avec eux jouissent des mêmes droits que s'ils étaient toujours présents sous les drapeaux.

Au cas de décès régulièrement constaté ou de disparition notifiée par l'autorité militaire, les héritiers des militaires susvisés ont la faculté de résilier la location.

Le juge de paix a tous pouvoirs pour autoriser alors l'abandon des lieux loués, sans paiement préalable des termes dus, ni même des réparations locatives. Il fixe le délai dans lequel ce paiement devra avoir lieu.

Ce magistrat a aussi tous pouvoirs pour autoriser les locataires mobilisés (ou leurs parents habitant chez eux) à quitter les lieux loués et à enlever le mobilier, en totalité ou en partie, sans avoir à payer les termes échus. Remarque importante : en ce cas, la location continue jusqu'à son expiration normale et les termes en demeurent dus.

II

Locataires non mobilisés.

Zone des armées.

En notre matière, cette zone ne coïncide pas absolument avec celle délimitée sous ce nom par le généralissime. Elle comprend les départements suivants : Aisne, Ardennes, Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nord, territoire de Belfort et les arrondissements de Compiègne et de Senlis (Oise), d'Arras, de Béthune et de Saint-Pol (Pas-de-Calais), de Coulommiers, de Meaux, de Melun et de Provins (Seine-et-Marne), d'Amiens, de Doullens, de Montdidier et de Péronne (Somme), d'Épinal et de Saint-Dié (Vosges).

Tous les locataires, quels qu'ils soient, bénéficient de droit du moratorium. Ils ne doivent payer que les charges locatives et leur part d'impôt telles qu'elles sont fixées par leur bail ou leur engagement de location, ou, à défaut de stipulations écrites ou verbales non contestées, par le juge de paix. Ces charges et cette part d'impôt ne sauraient excéder 5 0/0 du montant du loyer.

Cependant le propriétaire peut, devant le juge de paix, justifier que ses locataires ont des ressources suffisantes pour payer tout ou partie des termes en retard. Il y a lieu d'in-

sister sur ces mots « termes en retard », car le propriétaire n'a le droit de réclamer que ceux-là.

Dans cette zone, il ne saurait être question de résiliation d'office des locations de la part des locataires.

Ceux-ci jouissent cependant d'un avantage considérable : ils peuvent être autorisés, par le juge de paix, à quitter les lieux loués sans avoir à payer, préalablement, les loyers en retard. Cette faculté s'étend sans limitation de chiffre de location, s'il s'agit de patentés et de locaux utilisés pour l'industrie donnant lieu à patente.

S'il s'agit de locaux d'habitation, cette faculté ne s'applique qu'aux loyers de 600 francs et au-dessous, dans les villes de 100.000 habitants et plus, de 300 francs et au-dessous dans celles de 5.000 habitants et plus, de 100 francs et au-dessous, dans toutes les autres localités.

Agglomération parisienne.

L'agglomération parisienne comprend le département de la Seine et les communes de Saint-Cloud, de Sèvres et de Meudon (Seine-et-Oise).

A. — Locataires patentés.

Sont visés dans ce paragraphe tous les lieux loués par les patentés, qu'il s'agisse de ceux affectés à l'exercice de la profession ou de ceux affectés à l'habitation.

a) *Loyers de 600 francs et au-dessous.*

Le moratorium est de droit, mais les locataires doivent payer les charges. Le propriétaire n'est admis à prouver que les locataires peuvent s'acquitter que dans un cas : si les locataires ont un emploi qui leur rapporte au moins 3.000 fr. par an.

La location ne peut être résiliée au seul gré des locataires. Ceux-ci ont toutefois la faculté de se faire autoriser par le

juge de paix à quitter les lieux loués, sans payer les loyers en retard et en emportant le mobilier en totalité ou en partie.

b) *Loyers supérieurs à* 600 *fr. et ne dépassant pas* 2.500 *fr.*

Les mêmes règles qu'au paragraphe précédent s'appliquent. Le propriétaire est admis à prouver que les locataires sont en état de payer à terme échu.

c) *Loyers supérieurs à* 2.500 *francs.*

Pour bénéficier du moratorium, les locataires sont dans l'obligation de faire, la veille du terme au plus tard, une déclaration qu'ils ne peuvent payer. Cette déclaration est reçue au greffe de la justice de paix. Si le propriétaire conteste le bien fondé de cette déclaration, les locataires doivent faire la preuve de leur incapacité de payer.

Naturellement les charges sont toujours exigibles.

Pour la résiliation de location et le changement de logement, mêmes règles qu'au paragraphe *a*).

B. — Locataires non patentés et locataires en garni

a) *Loyers de* 600 *francs et au-dessous.*

C'est la même chose que pour les locataires patentés ayant des loyers de cette importance.

b) *Loyers supérieurs à* 600 *fr. et ne dépassant pas* 1.000 *fr.*

Mêmes règles que pour les locataires patentés dont le loyer va de 601 francs à 2.500 francs.

Remarque importante : dans les communes suburbaines de la Seine, à *Saint-Cloud*, à *Sèvres* et à *Meudon*, les locataires non patentés ne peuvent quitter les lieux loués par eux que si leur loyer n'excède pas 300 francs, à moins bien entendu, qu'ils ne payent tous les termes dus.

c) *Loyers au-dessus de* 1.000 *francs,*

Mêmes dispositions que pour les locataires patentés ayant

un loyer au-dessus de 2.500 francs. Les locataires de cette catégorie ne peuvent quitter les lieux loués qu'après avoir payé les termes en retard.

Ex-zone des armées.

Elle se compose de la portion de territoire qui se trouvait dans la zone militaire, lors de la marche de l'ennemi sur Paris, et qui, aujourd'hui, ne s'y trouve plus : départements de l'Aube, du Doubs, de l'Eure, de la Haute-Marne, de la Haute-Saône, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Oise, arrondissements de Beauvais et de Clermont (Oise), de Boulogne, de Montreuil, de Saint-Omer (Pas-de-Calais), de Fontainebleau (Seine-et-Marne) d'Abbeville (Somme), de Mirecourt, de Neufchâteau, de Remiremont (Vosges).

Dans cette zone, les locataires patentés, non patentés et en garni sont confondus.

Le moratorium s'applique aux petits loyers, c'est-à-dire aux loyers égaux ou inférieurs à 600 francs dans les villes de 100.000 habitants — à 300 francs dans les villes de 5.000 habitants et au-dessus — à 100 francs, dans toutes les autres localités.

Le propriétaire peut toujours faire preuve que les locataires ont les moyens de le payer en totalité ou en partie. Lesdits locataires ne sont pas autorisés à résilier, de leur seul gré, leur location. Le juge de paix peut cependant leur permettre de déguerpir en enlevant leur mobilier en totalité ou partie, sans payer les termes en retard.

Quant aux loyers supérieurs à ceux qui viennent d'être examinés, il faut leur appliquer les mêmes règles qu'à ceux des locataires patentés de Paris, supérieurs à 2.500 francs. Mais leurs titulaires ne peuvent quitter les locaux loués, sans payer les termes échus, que s'ils sont patentés et s'il s'agit de locaux servant à l'exercice de leur profession.

Autres départements et Algérie.

A. — Locataires patentés

a) *Petits loyers (jusqu'à 600 francs).*

Le moratorium s'applique de droit. Mais le propriétaire peut faire la preuve que les locataires ont les moyens de payer leurs loyers en totalité ou en partie, même s'il s'agit de loyers payables d'avance.

Les locataires ne sauraient résilier, de leur seul gré, les locations. Ils ont cependant la faculté de se faire autoriser par le juge de paix à quitter les lieux loués en enlevant les meubles les garnissant, en totalité ou en partie, sans payer les termes échus.

b) *Loyers supérieurs à 600 francs.*

Mêmes règles que pour ceux des locataires patentés de Paris ayant un loyer de 2.501 francs et au-dessus. Les termes sont payables d'avance, si le bail ou l'engagement de location le prévoit.

B. — Locataires non patentés et locataires en garni

a) *Petits loyers (jusqu'à 600 francs).*

Mêmes règles que pour les locataires patentés de la même catégorie.

b) *Loyers supérieurs à 600 francs.*

Le droit commun s'applique. La seule concession faite aux locataires est celle-ci : si le propriétaire les poursuit, ils peuvent demander des délais de grâce en vertu de l'art. 1244, § 2 du code civil (1). (Voir décret du 10 août 1914, art. 4).

(1) Art. 1244, § 2 : « Les juges peuvent néanmoins, en considération de la situation du débiteur, et en usant de ce pouvoir avec une grande réserve, accorder des délais modérés pour le paiement et surseoir a l'exécution des poursuites ».

Juridictions compétentes.

Paiement des loyers

Le magistrat qui doit tout d'abord être saisi, est le juge de paix (sauf l'exception signalée plus bas).

Zone des armées. — Agglomération parisienne. — Ex-zone des armées

a) *Loyers de* 600 *francs et au-dessous.* — Le Juge de Paix statue en dernier ressort si le litige ne porte que sur une somme de 300 francs au maximum. Si la somme est supérieure, il ne statue qu'à charge d'appel devant le Tribunal de première instance.

b) *Loyers supérieurs à* 600 *francs.* — Le juge de paix ne peut qu'autoriser les poursuites. Le tribunal de première instance a, seul, compétence pour connaître du paiement de ces loyers. Il juge en dernier ressort, si le montant du litige n'est pas supérieur à 1.500 francs, et à charge d'appel, s'il lui est supérieur.

Autres départements

Le droit commun s'applique.

Pour les loyers de 600 francs et au-dessous, le juge de paix a la compétence ci-dessus indiquée.

Pour ceux qui dépassent ce chiffre, le tribunal civil est seul compétent. Le juge de paix n'a pas à en connaître. Appel est naturellement possible devant la Cour.

Résiliations de baux et de locations

Le Juge de paix statue sur les résiliations de baux et de locations, réglées par les décrets sur le moratorium, et sur les

sorties des lieux loués, sans paiement préalable des termes dus.

Réparations locatives

Le Juge de paix est compétent, en dernier ressort, si la demande n'excède pas 300 francs, à charge d'appel devant le Tribunal de première instance si la demande excède cette somme.

Note

Le bénéfice du moratorium est conféré aux Français et aux protégés de la France, aux ressortissants des pays alliés et neutres, aux Alsaciens-Lorrains, aux Polonais et aux Tchèques, qui ont obtenu un permis de séjour.

Il doit aussi être reconnu aux Ottomans de race grecque, arménienne, syriaque et à ceux qui appartiennent à une communauté notoirement hostile au régime turc, ainsi qu'aux Trentinois, aux Triestins et aux Roumains de Transylvanie.

Vu
Le Président de la thèse,
Rennes, le 9 juin 1917,
Blondel.

Vu :
Le Doyen de la Faculté,
Rennes, le 11 juin 1917,
Pour le Doyen, absent :
L'Assesseur,
Fettu.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes, le 11 juin 1917,
Le Recteur de l'Académie,
Gérard-Varet.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I. — **La question des loyers en 1871.** . . . 10

CHAPITRE II. — **Etude des décrets rendus en 1914, 1915 et 1916 sur le moratorium des loyers** 23

Section I. — Étude analytique des divers décrets publiés sur le moratorium des loyers 24

Section II. — Commentaire des mesures adoptées par les divers décrets moratoires 35

§ 1. — Quelles sont les personnes admises à se prévaloir des décrets 45

§ 2. — Quels sont les loyers visés par le moratorium. 52
Le moratorium des loyers des mobilisés. . . . 55
Le moratorium des loyers des non mobilisés . . 64

§ 3. — Règles spéciales aux congés, résiliations et déménagements. 83

§ 4. — Règles spéciales aux baux de biens ruraux . 92

§ 5. — Règles applicables à la procédure, à la compétence et au jugement 94

§ 6. — Répercussions économiques et financières du moratorium des loyers 98

CHAPITRE III. — **Les projets de loi sur la résiliation des baux, sur la réduction ou l'exonération des loyers et les facilités procurées par l'État aux locataires pour acquitter leurs termes arriérés, sur les délais, la juridiction et la procédure.** 105

Section I. — Le fondement du droit à la réparation des dommages de guerre 105

Section II. — Étude des propositions nouvelles et spé-

Pages.

cialement du projet de la Commission de législation civile, tendant à l'unification de toutes les dispositions actuelles sur le moratorium des loyers et les exonérations possibles. 112

APPENDICE. — **Bref résumé des grandes lignes du travail.** 134

ANGERS. IMP. A. BURDIN. — F. GAULTIER ET A. THÉBERT, SUCCESSEURS.

ANGERS
IMPRIMERIE F. GAULTIER & A. THÉBERT
4, RUE GARNIER, 4